

Az európai biztonság- és védelempolitika néhány elméleti-gyakorlati vetülete

Vincze Hajnalka

Az uniós védelempolitika tartalmi-egzisztenciális és gyakorlati-megvalósításbeli vetületei közti szoros kötelék középpontjában a stratégiai, politikai, műveleti és ipari-technológiai autonómia fogalma található. A tanulmány első része „Az európai biztonságmodell egzisztenciális dilemmái”-t veszi szemügyre. Második része az uniós biztonság-és védelempolitika megvalósításának különböző aspektusaival (műveletek, intézményi struktúra, katonai képességek, ipari-technológiai alapok) foglalkozik.

Az európai biztonságmodell egzisztenciális dilemmáinak részletezésekor érdemes külön megvizsgálni az „Európai?” (sajátos európaiság, közös európaiság, autonóm európaiság), a „Biztonság?” (mit kell kezelni, mivel kell kezelni, hogyan kell kezelni) és a „Modell?” (az Unió mint biztonságpolitikai architektúra, az Unió mint biztonságpolitikai precedens) kérdésköröket. Az európai biztonságmodell léte-nemléte csupán „álgkérdés, hiszen mögötte valójában a modell felvállalásához szükséges politikai akarat létéről vagy nemlétéről van szó.” Pedig: „semmi nem indokolja, hogy az integrációjuknak köszönhetően gazdasági óriássá nőtt európaiak mindörökre beletörődjenek a politikai törpe szerepébe. Hogy a rendelkezésükre álló számtalan hatékonyabbnál hatékonyabb eszközt ne használják a globális folyamatoknak a saját elképzeléseik szerint történő alakítására. S hogy az EU nemzetközi fellépését hitelesebbé tenni hivatott biztonság- és védelempolitika magát hiteltelenítse azáltal, hogy még saját önállóságát sem hajlandó maradéktalanul vállalni.”

A sajátosan európai jelleg kérdése „gyakorlati téren alapvetően két megoldatlanul hagyott dilemmacsoportot vet fel: az integrációval, illetve a transzatlanti viszonytal kapcsolatos bizonytalanságokat. Az egyik oldalon az a kérdés ugyanis, hogy vajon közös szemléletük hatékonyabb megjelenítésének igénye milyen elmozdulásokat ösztönöz az EU-államok integrációjának lényegét képező szuverenitás-megosztás terén. A másikon pedig az, hogy vajon közös álláspontjukat képesek-e felvállalni akkor is a tagországok, ha az egy adott nemzetközi probléma kapcsán lehetetlenné teszi az Egyesült Államokhoz való feltétlen igazodást.” Ami utóbbi kérdéscsoportot illeti, érdemes leszögezni néhány evidenciát. „A transzatlanti kapcsolatok múltbéli és jelen erőviszonyait figyelembe véve az európai biztonságmodellt értelemszerűen Amerikához képest kell meghatározni. Ez azonban korántsem azt jelenti, hogy Amerika ellenében. Egyrészt az európai megközelítésnek nincs szüksége ellenségre ahhoz, hogy saját helyállóságát és létjogosultságát bizonyítsa. Másrészt az érdekek és értékek gyakori egybeesése folytán Európa és Amerika számos tekintetben természetes partnerei egymásnak: az európaiak egyik legfontosabb közös törekvése, hogy óceánon túli szövetségesüket egy-egy adott nemzetközi kérdés kapcsán együttműködésre bírják. A félreértések tehát egészen egyszerűen abból adódnak, hogy a függőségi-alárendeltségi helyzet meghosszabbítását proponálók az európai önállóságra irányuló lépéseket automatikusan ellenséges megnyilvánulásként értékelik. Éppúgy Amerika-ellenesnek bélyegzik őket, mint azt az igencsak tényszerű megállapítást, miszerint a nemzetközi problémák kapcsán vannak és lesznek olyan kérdések, melyekben Európa egyetért az Egyesült Államokkal, s vannak-lesznek olyanok, melyekben nem.”

„Mindehhez társul még egy távlati, a világrend jellegére és jövőbeni alakulására vonatkozó megfontolás. Az amerikai stratégiai tervezés a kilencvenes évek elejétől kezdve köztudottan egy úgynevezett egyenrangú vetélytárs kialakulásával számol. Újabban pedig egyre nagyobb teret nyernek a vákuum- vagy káoszelméletek, melyek az Egyesült Államok gyors hanyatlása

esetén a globális anarchia rémét vetítik elénk. A jelenlegi hatalomkoncentráció ráadásul már rövidtávon is tagadhatatlan kockázatokat rejt magában: mint azt Chirac francia köztársasági elnök mondta 'minden berendezkedés, melyben egyetlen hatalom dominál, önmagában is veszélyes és reakciókat provokál'. Magyarán: a tényleges alternatíva és a valódi pluralizmus hiánya óhatatlanul kirekesztettség-érzést gerjeszt, s jobb híján aszimmetrikus kompenzációs törekvésekhez vezet. A fenti forgatókönyvek elkerülésének legkézenfekvőbb módja, ha Európa teljesértékű, önálló nemzetközi szereplővé válik. Egyrészt annak érdekében, hogy a jelen körülmények között kiegyensúlyozottabbá, ezúttal fenntarthatóbbá, kevésbé „irritálóvá” tegye a nemzetközi rend egészét. Másrészt pedig azért, hogy már a hosszú távra beharangozott paradigmaváltás beköszönte előtt helyükre kerülhessenek egy többpólusú, kooperatív, ténylegesen multilaterális (mindenkire egyaránt érvényes, s nem az erősebb joga alapján tetszés szerint alakítható és értelmezhető) struktúra alapvetései. Európa teljeskörű – stratégiai, művelési és ipari-technológiai – autonómiája tehát mind pragmatikus szempontból, mind a külső-belső legitimitáció okán, mind pedig távlati megfontolásokból elengedhetetlen. Ráadásul csak és kizárólag ilyen körülmények között jöhet létre egy egészséges transzatlanti kapcsolat, melyben mindkét fél az alárendelődés kényszere és az uralkodó pozíció megőrzésének terhei nélkül, a saját prioritásai, saját megoldási módszerei, s a biztonságról vallott saját felfogása alapján vesz részt.”

Ami a biztonság fogalmát illeti, itt az európai „strukturális külpolitikát” a „felvilágosult önérték” koncepciója vezérli. Az ún. új típusú fenyegetéseket nem választja el azok politikai, gazdasági és társadalmi beágyazódásától. Az eszköztárat tekintve a katonai összetevő természetesen elengedhetetlen a hitelességhez, ám „az európaiak önbizalomhiánya és az őket ért kritikák javarészt egy alapvetően téves hozzáállásra vezethetők vissza: indokolhatatlan módon az európai doktrínák és képességfejlesztések számára az amerikai modell szolgál referenciaként, s a NATO-n belül jelenleg folyó átalakítási folyamat keretei között jelenleg is óriási nyomás nehezedik az európaiakra az amerikai megközelítés átvétele érdekében. Pedig Európa ambíciói és prioritásai nem csupán nem egyeznek a masszív beavatkozást, elsöprő erőfölényt és technológiai dominanciát hangsúlyozó amerikai hozzáállással, de ráadásul az európai biztonság szemlélet és hadviselési módszer semmivel nem kevésbé releváns a 21. század kihívásainak kezelése szempontjából, mint az Atlanti-óceán túlsó partján uralkodó elképzelések. Sőt.” Az átfogó, legitimitás- és legalitásalapú megoldások hangsúlyozásakor az integráció tapasztalataira való gyakori hivatkozás nem véletlen: „Európában ugyanis az elmúlt fél évszázad során lényegében egy fenntartható biztonságmodell kikísérletezése folyt”. Ám ahhoz, hogy nemzetközi téren az intézményesített multilateralizmus (nem a fügefalevélként használt színjáték-multilateralizmus) valóban működjön, a jelenleginél kiegyensúlyozottabb nemzetközi erőviszonyokra volna szükség, ahol Európa maga is a egyensúlyt biztosító hatalmi erőközpontok egyikévé nő ki magát.

A tanulmány második része „Az ESDP megvalósításának különböző aspektusai”-val (műveletek, intézményi struktúra, katonai képességek, ipari-technológiai alapok) foglalkozik. Az egyes területek lényegi elemeinek bemutatását követően arra helyeződik a hangsúly, hogy „a hadiipari közös piac létrehozása és a védelempolitikai önállóságához nélkülözhetetlen ipari-technológiai háttér fenntartása sine qua non feltétel. Ez jelenti ugyanis a materiális alapot Európa teljesértékű nemzetközi szereplővé alakulása, az ESDP-t útnak indító kölni nyilatkozatban megfogalmazott döntéshozatali-művelési autonómia, illetve az uniós szerződésekben általános célkitűzésként említett európai függetlenség számára egyaránt.”

Jelen írás két gyökeresen eltérő szempontból közelíti meg a kötet dokumentumainak tárgyát képező uniós biztonság- és védelempolitikát. A cél korántsem a különböző aspektusok teljes (vagy akár csak kellőképpen részletekbemenő) bemutatása, hanem sokkal inkább a tartalmi-

egzisztenciális kérdések és a megvalósításbeli-konkrét elemek közötti összefüggések hangsúlyozása, az őket elválaszthatatlanul egymáshoz kötő szoros kapcsolat felvillantása.

I. Az európai biztonságmodell egzisztenciális dilemmái

Önálló, sajátosan európai biztonság- és védelempolitikának értelemszerűen csak akkor van létjogosultsága, ha beazonosítható egy önálló, sajátosan európai biztonságmodell, amelynek a szolgálatába állhat, és aminek a kifejeződéseként működhet. Amennyiben ilyen modell nem létezne (vagyis az európaiaknak nem lenne közös, semmi mással össze nem téveszthető mondani- és tennivalójuk a világszínpadon), akkor értelmetlen volna az EU biztonság- és védelempolitikai dimenziójának az elmúlt években megindult kialakítása. Csupán egy önmaga sikereinek zsákutcájából továbblépést kereső Unió nárcisztikus próbálkozását jelentené. Ráadásul rövidlátó és veszélyes próbálkozást: a saját lábára állás hangoztatása ugyanis ez esetben indokolhatatlan kockázatokat generál a transzatlanti kapcsolatokban, az európai és globális biztonság szempontjából pedig felelőtlen illúziókeltéshez vezet.

Következésképpen: ha nem definiálható egy kimondottan a kontinensünk országaira jellemző, az EU-ban megtestesülő-megtestesíthető európai biztonságmodell, akkor hibás volt az a – hosszas hezitálásokat követően végül 1999-ben meghozott – döntés, miszerint az Unió keretein belül teljesítik ki az európai biztonság- és védelempolitikai identitást. Akkor magától értetődően vissza kellene térni a sokáig favoritnak számító alternatív megoldáshoz: az európaiak önkifejezése és tehervállalása számára a NATO-ban, tehát amerikai felügyelet, irányítás és védőernyő alatt kell teret biztosítani. Lehetőség szerint ennek az „Amerikát kiegészítő, ám tőle nem független Európát” szorgalmazó elvnek a manapság divatosá váló formájában, tudniillik a már létrejött EU-struktúrák és képességek de facto Washingtonhoz kötése, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe való kimondott-kimondatlan betagozása útján.

Ha azonban létezik egy sajátosan európai biztonságmodell, akkor az alárendelt függőségi helyzetet (helyesebben: annak prolongálását) előírányzó fenti forgatókönyv groteszknek, a körülötte folytatott viták pedig szürreálisnak tűnnek. Akkor semmi nem indokolja ugyanis, hogy az integrációjuknak köszönhetően gazdasági óriássá nőtt európaiak mindörökké beletörődjenek a politikai törpe szerepébe. Hogy a rendelkezésükre álló számtalan hatékonyabbnál hatékonyabb eszközt ne használják a globális folyamatoknak a saját elképzeléseik szerint történő alakítására. S hogy az EU nemzetközi fellépését hitelesebbé tenni hivatott biztonság- és védelempolitika magát hiteltelenítse azáltal, hogy még saját önállóságát sem hajlandó maradéktalanul vállalni. Semmi nem magyarázza, hogy az uniós országok miért ne vennék tudomásul: a bipoláris rendszer megszűntével minden eddiginél több lehetőségük; az egypólusúság, illetve a globalizáció visszásságai következtében pedig minden korábbinál sürgetőbb szükségük van az integráció eredeti célkitűzéseinek továbbvitelére. S hogy miért éppen most szakítanának azzal a szemlélettel, amit az „egyre szorosabb uniójuk” politikai finalításait hangsúlyozó EK-vezetők „az európai identitásról” szólva 1973-ban úgy fogalmaztak meg: „A világban végbement változások, továbbá az erőnek és felelősségnek egészen kevés nagyhatalom kezében történő növekvő koncentrációja megköveteli, hogy Európa egyesüljön és mindinkább egy hangon szólaljon meg, ha meghallgatásra akar találni, s őt megillető világpolitikai szerepet kíván játszani. A Kilencek meggyőződése, hogy integrációjuk a nemzetközi közösség egészének előnyére válik, mert azáltal az egyensúly egyik elemét és az együttműködés egyik pólusát képezik minden nemzet számára. Az Egyesült Államok és a Kilencek Európája között fennálló szoros kötelékek semmit nem változtatnak a Kilencek azon elhatározásán, hogy eredeti, mással össze nem téveszthető entitásként lépjenek fel”.

A napjainkra a figyelem középpontjába került kül-, biztonság- és védelempolitikai dimenzió problémái tehát lényegében ugyanarra a fejtörőre vezethetők vissza: a sajátosan európai biztonságmodell létének vagy nemlétének kérdésére. Ami természetesen csupán csak álkérdés, hiszen mögötte valójában a modell felvállalásához szükséges politikai akarat létéről vagy nemlétéről van szó. Az oly sokat vitatott európai biztonságmodell ugyanis valamennyi összetevőjében – tehát európai jellegét, biztonság-koncepciójának helytállóságát és modellértékét tekintve is – realitás. S ez még akkor is így van, ha közben az egyes összetevők különböző elemei újra és újra parázs viták tárgyát képezik, s ha a politikai elhatározás krónikus hiánya következtében a modell egészét az eltűnés veszélye fenyegeti.

Európai?

Az első hagyományos vitapont természetesen magának az európai karakterisztikumnak a problematikája. Nevezetesen annak megvilágítása, hogy létezik-e egyáltalán a biztonság kérdésének egy sajátosan európai, csak és kizárólag a mi kontinensünkre jellemző megközelítése. Amennyiben a válasz igen, akkor továbbvezetve ez gyakorlati téren alapvetően két megoldatlanul hagyott dilemmacsoportot vet fel: az integrációval, illetve a transzatlanti viszonytal kapcsolatos bizonytalanságokat. Az egyik oldalon az a kérdés ugyanis, hogy vajon közös szemléletük hatékonyabb megjelenítésének igénye milyen elmozdulásokat ösztönöz az EU-államok integrációjának lényegét képező szuverenitás-megosztás terén. A másikon pedig az, hogy vajon közös álláspontjukat képesek-e felvállalni akkor is a tagországok, ha az egy adott nemzetközi probléma kapcsán lehetetlenné teszi az Egyesült Államokhoz való feltétlen igazodást. A három elem – a sajátos európai jelleg, az uniós szuverenitás-összevonás és a Washingtontól való függőség-függetlenedés megítélése – elválaszthatatlanul összefonódik egymással. Az önállóság gondolatával kapcsolatos ellentétek ugyanis nyilvánvalóan aláássák a közös EU-fellépés esélyét, az autonómiától vonakodók egyik leghangsúlyosabb törekvése pedig értelemszerűen az európai szemlélet egyediségének megkérdőjelezése egy úgynevezett transzatlanti értékközösség javára.

Sajátos európaiság

A gyakorta előforduló félreértések és csúsztatások fényében érdemes előzetesen feleleveníteni néhány evidenciát. A transzatlanti kapcsolatok múltbéli és jelen erőviszonyait figyelembe véve (vagyis tekintettel arra, hogy biztonságpolitikai téren Európa a bipoláris időszakban amerikai védőernyő alatt élt, továbbá arra, hogy jelenleg az Egyesült Államok az egyetlen, mindenki mást maga mögé utasító „hiperhatalom”, s e helyzetét saját bevallása szerint minél tovább meg is kívánja őrizni) az európai biztonságmodellért értelemszerűen Amerikához képest kell meghatározni. Ez azonban korántsem azt jelenti, hogy Amerika ellenében. Egyrészt az európai megközelítésnek – mint azt az alábbiakban is látni fogjuk – nincs szüksége ellenségképre ahhoz, hogy saját helytállóságát és létjogosultságát bizonyítsa. Másrészt az érdekek és értékek gyakori egybeesése folytán Európa és Amerika számos tekintetben természetes partnerei egymásnak: az európaiak egyik legfontosabb közös törekvése, hogy óceánon túli szövetségüket egy-egy adott nemzetközi kérdés kapcsán együttműködésre bírják. A félreértések tehát egészen egyszerűen abból adódnak, hogy a függőségi-alárendeltségi helyzet meghosszabbítását proponálók az európai önállóságra irányuló lépéseket automatikusan ellenséges megnyilvánulásként értékelik. Éppúgy Amerika-ellenesnek bélyegzik őket, mint azt az igencsak tényszerű megállapítást, miszerint a nemzetközi problémák kapcsán vannak és lesznek olyan kérdések, melyekben Európa egyetért az Egyesült Államokkal, s vannak-lesznek olyanok, melyekben nem.

A sajátosan európai nézőpont azonban nem redukálható a transzatlanti kapcsolatok felettébb vitás kérdésére. Napjainkra a nemzetközi folyamatok és globális kihívások összességének terén – leszámítva éppen a Washingtonhoz fűződő viszonyt – beazonosíthatóvá lett egy kifejezetten európai megközelítés, amely egyszerre alapul a kontinens földrajzi elhelyezkedésén, a közös történelem leckéin és az integráció immár több mint fél évszázados tapasztalatán.

Mint azt az EU-tagállamok állam- és kormányfői által 2003 decemberében elfogadott „Európai biztonsági stratégia” is leszögezi: „a földrajz a globalizáció körülményei között is fontos tényező marad”. Márpedig elég csupán a térképre nézni, s azonnal szembetűnik, hogy az eurázsiai kontinens nyugati csücskében elhelyezkedő Európa számára az elszigetelődés soha nem lehet opció: biztonságát egyes egyedül csak a közvetlen szomszédaival folytatott konstruktív együttműködés szavatolhatja. A környező térségek stabilitása, s a velük való békés, elkötelezett kooperáció tehát létérdek az Unió számára. Ezt csupán tovább erősíti az a tény, hogy Európa a világ legnagyobb energia-importőre (felhasználásának jelenleg ötven, 2030-ra pedig előrejelzések szerint hetven százaléka származik majd külső forrásokból), továbbá hogy a jelenleg beprogramozott bővítés végigvitelével közvetlen szomszédságba kerül nem csupán Oroszországgal, de Irakkal, Iránnal, Szíriával, a kaukázusi és közel-keleti gócpontokkal is. A fentebb említett közös stratégiai dokumentum nem véletlenül fogalmaz úgy, hogy az Unió – akár tetszik neki akár nem – „elkerülhetetlenül” globális szereplő.

Részben a földrajzi adottságokhoz köthetők azok a kijózanító tapasztalatok is, melyek a sajátos európai világlátás másik tartópillérét alkotják. A kontinens nyugati kitüremkedését ugyanis mindenképp a sokszínűség és a helyszűke jellemzi: egy igencsak korlátozott területen számtalan különböző – saját kultúrával, nyelvvvel, történelemmel, karakterrel és hagyományokkal rendelkező – nép él egymás mellett. Az évszázados háborúzások, testvérharcok, váltakozó hadiszerencsék, mindenképp pedig a huszadik század első felének szörnyű traumái következtében az európaiak idegenkednek a megingathatatlan meggyőződésektől, az izzó nacionalizmusoktól, a világ jókra és gonoszokra tagolásától. Kollektív múltjuk egyfajta állandó óvatosságra intő tapasztalat: ennek tanulságait levonva, a második világháború kataklizmájából útnak indított integráción keresztül egy új, fenn-tart-ha-tó modell kikísérletezését célozzák. Éppen ezért meglehetősen hidegen hagyják őket a konszenzuskeresést, jogszerűséget, intézményi beágyazást és konstruktív elköteleződést hangsúlyozó megközelítésükből gúnyt űző kritikák. Mint azt Javier Solana kül- és biztonságpolitikai főképviselő mondta: „a multilateralizmus a lehető legrosszabb megoldás – leszámítva minden mást, amit eddig kipróbáltunk”.

Közös európaiság

Az európai integráció hagyományosan két, egymással párhuzamos vonalon halad az 1957-es Római Szerződésben meghirdetett „egyre szorosabb unió” útján. Egyrészt mind több és érzékenyebb terület találja magát az uniós szintű együttműködés hatósugarában, másrészt pedig a már egyszer az EU vonzáskörébe került kérdésekben folyamatosan egyre nagyobb teret nyer a nemzetekfeletti logika. A politikailag különösen kényes területeken napjainkra egyfajta „senki földje” állapot állt be. Ennek lényege, hogy a tagállamok a közös cselekvés hatványozó ereje érdekében ugyan átruháztak az Unióra bizonyos kompetenciákat, ám ezeket a hosszadalmas-nehézkés kormányközi logika ketrecében tartják. Vagyis nem hajlandók átengedni a tényleges hatékonyságot (gördülékenyebb döntéshozatalt, számonkérhető döntéseket, kevesebb zsarolási és blokkolási lehetőséget) biztosító nemzetekfeletti dimenzióba.

A kül-, biztonság- és védelempolitika a tagállamok szuverenitásának szívével képező terület, a nemzeti identitás és érdekérvényesítés kulcsfontosságú eleme. Azzal, hogy az EU-országok nem kívánják feladni ellenőrzésüket e téren, tényként kell számolni: a cél tehát nem az, hogy mindenki egy dallamot fújjon, hanem hogy legalább egyazon kottából próbáljanak énekelni. S két kulcskérdés még akkor is megoldásra vár. A kormányközi alapon működő kül-, biztonság- és védelempolitika ugyanis új, innovatív módszerek bevezetése nélkül nem léphet túl a legkisebb közös nevező szerinti döntéshozatal zsákutcáján. Ráadásul mindaddig esélye sincs a hatékony cselekvésre, amíg nem hangolják harmonikusan össze olyan stratégiákkal, melyek viszont már a közösségi módszer szerint működő nemzetekfeletti dimenzióba tartoznak (mint például a külkereskedelem, szankciópolitika, humanitárius és fejlesztési segélyezés).

Másként leírva a helyzetet: az integráció immár fél évszázados történetéből kiderült, hogy a szigorú kormányköziség a tehetetlenség és középszerűség legbiztosabb receptje. Ám a hátulütői némileg csökkenthetők: részben a kormányközi kereteken belüli rugalmasabb megoldások kiaknázása révén, részben pedig a hatékonyan működő közösségi politikákkal való maximális koordinálás útján. Ami a kormányközi tehetetlenség orvoslását illeti, itt mindenekelőtt a különböző „megerősített együtt-mű-kö-dések” (szűkebb országcsoporton belül történő előrelépések) lehetősége, a többségi döntés olyan-amilyen „becsempészése”, valamint a leendő külügyminiszternek juttatott társ-javaslattevői jogkör érdemel külön említést. Megjegyzendő, hogy az ilyen típusú hatékony-ság-növelő intézkedések szerződésről szerződésre fokozatosan, s továbbra is jelentős meg-szo-rításokkal kerültek-kerülnek bevezetésre, különösen az ún. katonai vonatkozású kérdések esetében.

A kormányközi és közösségi dimenziók összehangolásához az első és legfontosabb lépés a Bizottság és a Tanács kapcsolataiban gyakorta előálló kölcsönös gyanakvás légkörének orvoslása. Christopher Patten, a Prodi-bizottság külkapcsolatokért felelős tagjának megfogalmazása szerint: „Az uniós külpolitika még gyerekcipőben jár. Ahhoz, hogy megérjen, mindkét szülőjének törődésére szüksége van: a tagállamokéra éppúgy, mint a közösségi intézményekére. S mint azt bármelyik pszichológus megmondhatja – a gyermek minden bizonnyal boldogabb és egészségesebb lesz, ha a szülők szeretik egymást”.

A kül-, biztonság- és védelempolitikát irányító merev kormányközi struktúrák rugalmasabbá tétele, illetve a közösségi politikákkal való összehangolásuk nyilvánvaló előnyökkel jár Európa számára. Az uniós országok kihasználhatják az egységes fellépésben rejlő előnyöket: az egyébként szétaprózódó források felhasználásában jelentkező hatékonyság-növekedést, és a nemzetközi folyamatok alakulására gyakorolt befolyás megsokszorozódását. Mindez természetesen csak akkor és ott valósulhat meg, amikor és ahol egyértelműen megjeleníthető egy közös európai álláspont. A közhiedelemmel ellentétben ez a nemzetközi kérdések túlnyomó részére igaz: legyen szó akár a közel-keleti békefolyamat prioritásértékéről és kiegyensúlyozott kezeléséről, akár az Iránnal folytatandó konstruktív és feltételekhez kötött párbeszédéről, akár a balkáni helyreállítás mikéntjéről, akár a különböző nemzetközi egyezmények és megállapodások, köztük a kyotói egyezmény és a Nemzetközi Büntető Bíróság jelentőségéről, illetve általában az ENSZ kulcsfontosságú szerepéről. A konkrét témák kapcsán megfigyelhető nézetazonosság dacára az uniós tagállamok közötti mély belső ellentmondások mégis gyakran teszik lehetetlenné az egységes fellépést. Miként azt az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézetének igazgatója fogalmazta: „A világ egyesíti, Amerika viszont megosztja Európát. Noha az európaiak igen könnyen kialakítanak egy nagyjából közös világlátást, azonban az Uniónak a válságok kezelésében játszott szerepe kapcsán szétválnak az elképzeléseik. Mivel ez a szerep szorosan kötődik ahhoz, hogy az egyes országok milyen kapcsolatokat kívánnak fenntartani (bilaterális alapon vagy a NATO-n

belül) az Egyesült Államokkal, ezért az európaiak soha nem jutottak megegyezésre a diplomáciai és katonai együttműködésük végcéljait illetően”.

Autonóm európaiság

Európa nemzetközi szerepvállalásában a transzatlanti kapcsolatok problematikája tehát egyfajta fekete lyukként funkcionál. Vagyis nem csupán kivételt képez a külkapcsolatok terén lényegét tekintve konvergáló európai állásponton belül, de időről-időre a közös szemléletből természetesen adódó egységes európai fellépés elnyelésével is fenyeget. Más szavakkal: a nemzetközi kérdések javarészeiben jól beazonosítható egy kifejezetten európai megközelítés – leszámítva az Egyesült Államoktól való függőség-önállóság témáját, s ehhez kötődően szinte valamennyi olyan helyzetet, amikor az amerikai pozícióval való egyet nem értés esetén Washington a transzatlanti viszony megkérdőjeleződését helyezi kilátásba.

Márpedig a stratégiai, műveleti és ipari-technológiai autonómia kérdése az Unió külső fellépésének alfája és omegája. Józan ésszel nyilván nehezen volna tagadható, hogy az önállóság mindennemű kül-, biztonság- és védelempolitika hitelességének előfeltétele. Nem véletlen, hogy az ESDP-t újjá indító 1999. júniusi kölni Európai Tanács záródokumentumában is explicit módon volt jelen az igénye: „Az Uniónak rendelkeznie kell hiteles katonai erőre támaszkodó autonóm cselekvés képességével, továbbá az erő alkalmazására vonatkozó döntés meghozatalához szükséges eszközökkel és hajlandósággal”. A 2004. június 18-án jóváhagyott új (alkotmányos) EU-szerződés III-292. cikke pedig az Unió külső tevékenységét – köztük a védelempolitikát – vezérlő célkitűzések felsorolásakor a közös értékek, az alapvető érdekek, a biztonság és az integritás megőrzésével egyidejűleg említi a függetlenség megőrzését is.

Történetileg egyébként szintén az autonómia igénye, az egyoldalú kiszolgáltatottság megszüntetése volt az uniós védelempolitika életre hívása mögötti legfontosabb mozgatórugó. A kilencvenes évek balkáni háborúi egyszerre világítottak rá Európa tehetetlenségére és függőségi helyzetének tarthatatlan voltára. Nem csupán az lett világossá, hogy az Unió egymagában még a saját közvetlen környezete stabilizálását sem meri-tudja felvállalni, de az is, hogy Amerika beavatkozása korántsem tekinthető automatikusnak. Európa politikai-stratégiai önállótlanlansága következtében a feltételeket végig az Egyesült Államok diktálta; a terepen a polgári lakosságot (később már leginkább saját biztonságukat) óvni próbáló európai csapatok és a tízezer láb alá nemigen merészkedő amerikai légierő prioritásai korántsem mindig estek egybe; az európaiak által már évekkel korábban kidolgozott tervezeten alapuló békemegállapodást végül Daytonban írták alá; s az uniós pénzekből újjáépített szarajevói repülőteret Albright amerikai külügyminiszter avatta fel. A koszovói beavatkozás csak tovább siettetette az eszmélést mindkét oldalon: az európaiaknak saját tehetetlenségükből, az amerikaiaknak az európaiak akadékoskodásából lett végképp elege. Mindezek hatására az Unió útnak indította a – továbbra is jórészt virtuális – külpolitikáját kiegészíteni hivatott biztonság- és védelempolitikát. Az egyöntetűen fejlesztendőnek ítélt képességekre koncentrálna, s a tagállamokat megosztó (a transzatlanti kapcsolatok szempontjából kényes) politikai-tartalmi kérdéseket a jótékony kétértelműség homályában tartva.

Amikor fejlődő világbeli útjaik vagy az Atlanti-óceán túlsó partján tett látogatásaik során az uniós vezetők a kialakuló közös kül-, biztonság- és védelempolitikát próbálják bemutatni, a hallgatóság részéről gyakran fogalmazódik meg ugyanaz a központi kérdés: az európaiak új politikájukat vajon az Egyesült Államok kiegészítéseként vagy ellensúlyozásaként kívánják megvalósítani. Az egyetlen tisztességes válasz erre – az EU-n belül szándékosan megválaszolatlanul hagyott – kérdésre az, hogy mindkét szerep egyaránt létfontosságú.

Vannak és lesznek olyan nemzetközi kérdések, melyekben Európa az amerikai politikához hozzáadott értékénél fogva teheti magát leginkább hasznossá, és befolyásolhatja a saját elképzeléseinek megfelelő irányban a folyamatokat. Mint azt az EU biztonsági stratégiája fogalmazta: „Amerika és Európa együtt fellépve óriási erőt jelenthet a haladás számára a világban”. Ám éppígy vannak és lesznek olyan kihívások, melyek kapcsán – átmenetileg vagy tartósan – nem egyezik az európai és amerikai álláspont: ekkor az európaiaknak önálló alternatívát kell megjeleníteniük ahhoz, hogy egyfajta húzóerőként működve (az Egyesült Államok felé éppúgy, mint más partnerek számára) a saját felfogásuk szerint alakíthassák a biztonságukat érintő eseményeket. Bármelyik helyzet álljon is éppen elő egy-egy probléma kapcsán, a teljeskörű autonómia mindenképpen megkerülhetetlen előfeltétel. Alárendelt helyzetből ugyanis sem valódi hozzáadott érték, sem pedig valódi alternatíva nemigen képzelhető el.

Mindehhez társul még egy távlati, a világrend jellegére és jövőbeni alakulására vonatkozó megfontolás. Az amerikai stratégiai tervezés a kilencvenes évek elejétől kezdve köztudottan egy úgynevezett egyenrangú vetélytárs kialakulásával számol. Újabban pedig egyre nagyobb teret nyernek a vákuum- vagy káoszelméletek, melyek az Egyesült Államok gyors hanyatlása esetén a globális anarchia rémét vetítik elénk. A jelenlegi hatalomkoncentráció ráadásul már rövidtávon is tagadhatatlan kockázatokat rejt magában: mint azt Chirac francia köztársasági elnök mondta „minden berendezkedés, melyben egyetlen hatalom dominál, önmagában is veszélyes és reakciókat provokál”. Magyarán: a tényleges alternatíva és a valódi pluralizmus hiánya óhatatlanul kirekesztettség-érzést gerjeszt, s jobb híján aszimmetrikus kompenzációs törekvésekhez vezet. A fenti forgatókönyvek elkerülésének legkézenfekvőbb módja, ha Európa teljesértékű, önálló nemzetközi szereplővé válik. Egyrészt annak érdekében, hogy a jelen körülmények között kiegyensúlyozottabbá, ezúttal fenntarthatóbbá, kevésbé „irritálóvá” tegye a nemzetközi rend egészét. Másrészt pedig azért, hogy már a hosszú távra beharangozott paradigmaváltás beköszönése előtt helyükre kerülhessenek egy többpólusú, kooperatív, ténylegesen multilaterális (mindenkire egyaránt érvényes, s nem az erősebb joga alapján tetszés szerint alakítható és értelmezhető) struktúra alapvetései.

Európa teljeskörű – stratégiai, műveleti és ipari-technológiai – autonómiája tehát mind pragmatikus szempontból, mind a külső-belső legitimitás okán, mind pedig távlati megfontolásból elengedhetetlen. Ráadásul csak és kizárólag ilyen körülmények között jöhet létre egy egészséges transzatlanti kapcsolat, melyben mindkét fél az alárendelődés kényszere és az uralkodó pozíció megőrzésének terhei nélkül, a saját prioritásai, saját megoldási módszerei, s a biztonságról vallott saját felfogása alapján vesz részt.

Biztonság?

Az Európai Uniónak a biztonsághoz való hozzáállását a „felvilágosult önérték” koncepciója vezérli. Mint az a Tanács 2003-as biztonsági stratégiájában áll: „Az Európai Unió és állampolgárai számára biztonságosabb egy olyan világ, amely jól érzékelhetően lehetőséget és igazságot nyújt mindenki számára. A globális fenyegetések, globális piacok és globális média korában biztonságunk és jólétünk mindinkább egy hatékony multilaterális rendszeren múlik. Célunk egy erősebb nemzetközi közösség kialakítása, jól működő intézményekkel és a jogn alapuló nemzetközi renddel”.

Saját történelmi traumájából tanulva és az integráció tapasztalataira alapozva az EU hagyományosan a kooperatív, átfogó, normatív megközelítést hangsúlyozza, amiben az együttműködés, szolidaritás és legalitás szükségessége – André Malraux szavaival élve –

amolyan intelligens egoizmusként jelentkeznek. Az EK/EU tevékenységét általában a „strukturális külpolitika” fogalmával szokás leírni: ebben a pro-aktív és pozitív magatartás játszik főszerepet. Vagyis a helyreállítás helyett a megelőzésre, a „ki ellen?” kérdés helyett pedig a „minek érdekében?”-re összpontosul a figyelem.

A gyakorlatban hosszú évtizedek óta működő, átfogó uniós stratégiából azonban 1999-ig kiáltóan hiányzott egy kulcsfontosságú elem, a fegyveres erő alkalmazásának lehetősége. Érdeemes megjegyezni, hogy a katonai hitelesítés csupán uniós szinten nem volt jelen: az elmúlt fél évszázadban például az európaiak adták a nemzetközi békefenntartó erők 80 százalékát. Mindenesetre az uniós eszköztárban – nyilvánvaló politikai megfontolások miatt – a fegyveres tényező 1999-ig nem, s azóta is csak felemás módon van jelen. Az úgynevezett katonai jellegű döntések továbbra is kivételt képeznek mindennemű, a nemzetekfelettség irányába mutató tendencia alól, s az erő alkalmazására vonatkozó döntés megkérdőjelezhetetlenül a tagállamok kizárólagos előjoga marad.

Mindazonáltal kisebb kulturális forradalommal ért fel, amikor a brüsszeli folyosókon mind rendszeresebben tűntek fel a különböző katonai egyenruhák. Jelenleg a legnagyobb feladat az új, katonai összetevő harmonikus beillesztése az uniós politikai kultúrába, eszköztárba, stratégiába egyaránt. Mégpedig oly módon, hogy az egyik oldalon a strukturális tényezőkre irányuló külső fellépés ne jelenthessen alibit az operatív tétlenkedésre, az akut válsághelyzetekből való távolmaradásra. A másik oldalon viszont ne militarizálódjon az Unió hagyományos – sokrétű és többdimenziós – megközelítése: a közvetlen biztonsági szempontoknak, a látványos diplomáciai-katonai akcióknak ne rendelődjen alá a többi, hosszú távú megfontolás.

Mit kell kezelni

Az uniós politikák mozgatórugója az a meggyőződés, miszerint nem képzelhető el biztonság fejlődés (vagyis a leszakadó országok és régiók felzárkóztatása) nélkül. A legnagyobb strukturális kihívást ugyanis az az egyre látványosabbá váló szakadék jelenti, ami a gazdagokat és szegényeket választja el egymástól, s ami jellegét tekintve leginkább az éghajlat felmelegedésével rokonítható. Ennek a „globális politikai klímaváltozásnak” a következményei szerteágazók, hosszú távon érzékelhetők, ám egy kritikus ponton túllépve a folyamat ellenőrizhetetlenné válik: társadalmi és politikai instabilitáshoz, a szélsőséges ideológiák és erők előretöréséhez, valamint kezelhetetlen migrációs hullámokhoz vezet.

Ami az úgynevezett új típusú fenyegetéseket – mindenekelőtt a nemzetközi terrorizmust és a tömegpusztító fegyverek terjedését – illeti, ezek az európai értelmezési keretben szorosan összefüggnek a fent említett globális törésvonalakkal és a krónikus regionális viszályokkal. Miként azt az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetének igazgatója írta: „Az európai szemléletben a rosszul szabályozott globalizáció atrocitásai éppolyan kihívást jelentenek, mint a kimondottan katonai fenyegetések. Az európai nézőpont nem választja el a terrorizmust és a proliferációt sem azok politikai-gazdasági beágyazottságától, sem pedig a számukra táptalajul szolgáló regionális konfliktusoktól.” Az uniós megközelítés éppen ezért tűzoltás helyett a tüzek keletkezésének okaira igyekszik koncentrálni. Természetesen a konkrét katonai-politikai fenyegetések és a globalizációs visszasságok közötti ok-okozati viszony hol erősebben, hol gyengébben jelentkezik, egy dolog azonban bizonyos: az előbbiek mindegyikének tartós, hosszú távon működőképes rendezése csak és kizárólag a nemzetközi rendszer egészének stabilizálása, kiegyensúlyozottabbá tétele nyomán képzelhető el.

Az elsődleges célkitűzés tehát az Európai Bizottság konfliktus-megelőzésről szóló beszámolójában beazonosított „strukturális stabilitás” előmozdítása. Ezt a dokumentum a következőképpen definiálja: „fenntartható gazdasági fejlődés, demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartása, életképes politikai struktúrák, valamint egészséges környezeti és társadalmi feltételek oly módon, hogy konfliktushoz való folyamodás nélkül is megvalósítható legyen a változás”. Az új (alkotmányos) EU-szerződés tervezetét kidolgozó Konvent VIII. számú, védelempolitikai kérdésekkel megbízott munkacsoportjának következtetései szintén a biztonság komplexitását hangsúlyozták: „a biztonság fogalma felettébb széles, természeténél fogva oszthatatlan, messze túlmutat a kizárólag katonai vetületeken, s nem csupán az államok, de az állampolgárok biztonságára is vonatkozik”. Ezt az átfogó megközelítést tükrözi az új szerződés felépítése is: a közös biztonság- és védelempolitika az „Unió külső tevékenységét” csokorba fogó III-V. címen belül, a közös kül- és biztonságpolitika integráns részeként szerepel benne, a kereskedelempolitikával, a humanitárius segélyezéssel, valamint a nemzetközi szervezetekkel foglalkozó fejezetekbe szervesen beágyazva. Az EU-tagállamok állam- és kormányfői által elfogadott biztonsági stratégia hasonló szellemben állapítja meg, hogy „az új fenyegetések egyike sem kizárólag katonai jellegű, s nem is lehet őket kizárólag katonai eszközökkel kezelni”.

Mivel kell kezelni

Európa jelenleg egy 450 millió fős piacot jelent, a világ legnagyobb kereskedelmi entitását, amely évente több mint 180 milliárd eurót fordít katonai kiadásokra, miközben ő fizeti be az ENSZ költségvetésnek 40 százalékát, s az elmúlt fél évszázadban ő biztosította a nemzetközi békefenntartó csapatok, illetve a helyreállítási finanszírozások háromnegyedét. Egyúttal mind a fejlesztési támogatások, mind pedig a humanitárius segélyezés terén messze az Unió a legjelentősebb szereplő: az összes hozzájárulás több mint felét az európaiak adják.

Ez azonban korántsem elegendő. Mennyiségileg és minőségileg egyaránt komoly kívánnivalókat hagy maga után. Mert igaz ugyan, hogy az uniós tagállamok a 2002 márciusában tartott barcelonai csúcstalálkozón megegyeztek, hogy GDP-jük 0,33 százalékáról 2006-ig 0,39 százalékra emelik a fejlesztéspolitikára fordított kiadásaik EU-átlagát; s az is igaz, hogy az OECD-országainak 0,24 százalékos, különösen pedig az Egyesült Államok 0,1 százalékos erőfeszítéseivel képest ez akár előrelépésnek is tekinthető. Azonban ez még mindig jócskán elmarad az ENSZ által már 1970-ben meghatározott 0,7 százalékos célkitűzéstől, ráadásul már ehhez a 0,06 százalékpontnyi emeléshez is rendkívül nehezen sikerült megszerezni az EU-tagállamok egyhangú jóváhagyását. Mindeközben az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája szerint a gazdag országok protekcionizmusa folytán a fejlő-dő világ évente 700 milliárd dollárnyi exportlehetőségtől esik el, s a fejlettek hétszer ak-kora összeget költenek saját mezőgazdaságuk szubvencionálására, mint a fejlesztéspolitikák támogatására.

Ami kifejezetten a katonai kiadásokat illeti, itt nem elsősorban mennyiségi, hanem sokkal inkább minőségi a probléma. Egyrészt – mint az fentebb is említésre került – az EU-szinten újdonságnak számító katonai összetevőt nem lehet mintegy külön dobozban tartva elválasztani a nem-katonai vetületektől. Olyan integrált válságmegelőzési, kezelési és utókezelési stratégiára van szükség, amelyben a katonai tényező egy szervesen illeszkedő, apró (kizárólag végső esetben, ám akkor hatékonyan-megbízhatóan alkalmazható) szelete az uniós eszközök sokszínű, széles skálájának. Vagyis harmonikusan beágyazódik a kereskedelmi preferenciáktól és szankcióktól a diplomáciai párbeszédre és humanitárius segítségnyújtáson keresztül a fejlesztés-támogatásig és a multilaterális együttműködés erősítéséig terjedő politikák hosszú sorába.

Másrészt – a gyakori tévhitel szemben – költségvetési téren sem mennyiségi kérdéstről van szó. Az európai katonai képességek fejlesztésének legkézenfekvőbb módja ugyanis nem a védelmi büdzsék emelése – vagyis a huszonötrendbeli „duplikáció” fokozása – hanem az Unión belüli szakosodás és összevonás (pooling) nyomokban már korábban megindult folyamatának felgyorsítása és következetesebbé tétele.

Harmadrészt a hatékonyság növelése érdekében tett lépések során végig a saját, európai célokat és fontossági sorrendet kell szem előtt tartani. Az európaiak önbizalomhiánya és az őket ért kritikák javarészt egy alapvetően téves hozzáállásra vezethetők ugyanis vissza: indokolhatatlan módon az európai doktrínák és képességfejlesztések számára az amerikai modell szolgál referenciaként, s a NATO-n belül jelenleg folyó átalakítási folyamat keretei között jelenleg is óriási nyomás nehezedik az európaiakra az amerikai megközelítés átvétele érdekében. Pedig Európa ambíciói és prioritásai nem csupán nem egyeznek a masszív beavatkozást, elsőpró erőfölényt és technológiai dominanciát hangsúlyozó amerikai hozzáállással, de ráadásul – mint azt Afganisztán és Irak példája is kiválóan mutatja – az európai biztonság szemlélet és hadviselési módszer semmivel nem kevésbé releváns a 21. század kihívásainak kezelése szempontjából, mint az Atlanti-óceán túlpartján uralkodó elképzelések. Sőt.

Hogyan kell kezelni

Az elmúlt fél évszázad során a legkülönbözőbb békefenntartó, stabilizációs és gerilla-el-le-nes műveletekben edződött, korábbi tapasztalataikból pedig szintén számtalan tanulságos leckevel gazdagodó európaiak felfogása szerint a kihívásokra adott válaszadás mikéntje legalább olyan fontos, mint a válaszadás maga. Az eszközöket összhangba kell hozni az átfogó, hosszabb távú célkitűzésekkel, máskülönben a „megoldás” könnyen kontraproduktívnek bizonyulhat. Helytelen (aránytalan, nem kellőképpen legitimált, nem eléggé célzott, s nem megfelelően széles kontextusba illesztett) beavatkozás esetén ugyanis több problémát lehet gerjeszteni, mint amennyit átmenetileg rendezni sikerülhet.

A konfliktus-megoldás mikéntjére vonatkozóan az Európai Uniót alapvetően az átfogó, együttműködő és legitimitás-alapú megközelítés jellemzi. Az átfogó hozzáállás – mint azt a fentiekben láttuk – mind a konkrét fenyegetések mögötti gyökerekre való összpontosításban, mind pedig az eszköztár sokdimenziós jellegében megmutatkozik. Ami az együttműködés hangsúlyozását illeti, itt mindenekelőtt az ostorhoz képest a mézesmadzagnak tulajdonított elsőbbség érdemel említést. Európa a potenciálisan „problémás” országokat igyekszik nem elrettenteni, hanem megnyugtatni; nem lehengerelni, hanem ösztönözni; nem kiközösíteni, hanem a közös szabályozó-ellenőrző mechanizmusokba bevonni. A párbeszédet mindazonáltal soha nem öncélként, csupán az esetek döntő többségében a tartós rendezéshez legalkalmasabbnak bizonyuló eszközként alkalmazza.

Azokban a helyzetekben, amikor elkerülhetetlen a fegyveres beavatkozás, az európai megközelítés szerint egyedül a legitimitás garantálhatja a hosszú távú eredményességet. A legitimitás egyik alapja természetesen a két fenti összetevő – az átfogó kezelési stratégia, illetve az együttműködés érdekében tett erőfeszítések – folyamatos megléte: az erőszakalkalmazásra csak és kizárólag legvégső esetben, továbbá csak és kizárólag egy globális rendezési tervbe szervesen beillesztve kerülhet sor. Éppilyen kulcsfontosságú a jogszerűség követelményének maradéktalan érvényesítése mind az erőszakalkalmazásra való felhatalmazás, mind pedig a bevetés folyamán.

A felhatalmazás terén jelenleg – agressziót követő önvédelmi helyzetet leszámítva – tud-valevőleg az ENSZ BT jóváhagyása az egyetlen egyetemesen elismert út. A rendszer nyilvánvaló fogyatékoságaira való tekintettel azonban még az Európai Unió sem kötötte magát explicit módon (vagyis nem csupán kívánatos, hanem kötelező előfeltételként) a Biztonsági Tanács felhatalmazásához. Nem is kötheti: alárendelt helyzetbe kerülne ugyanis, ha minden más nemzetközi szereplőnél jobban korlátozná, a többieknek kiszolgáltatná magát. Ilyen körülmények között az alternatív megoldás mielőbbi kidolgozására kell összpontosítani. Logikusan az Uniónak egy roppant szűken körülhatárolt, rendkívül egyértelmű, a jelenlegi ENSZ BT mandátumos eljárásnál semmivel nem kevesebb globális legitimitást nyújtó megoldásban kell gondolkoznia. Erre napjainkban az ENSZ Közgyűlés jóváhagyása, illetve a Biztonsági Tanács döntéshozatali mechanizmusának megreformálása tűnik a két legmegfelelőbb, lehetőleg egymást kiegészítő opciónak.

Tartós legitimitás azonban csak úgy garantálható, ha a jogszerűség vezérli nem csupán a felhatalmazás mikéntjét, hanem azt követően a beavatkozás valamennyi mozzanatát is. Mint azt a „Humán biztonsági doktrína Európa számára” című beszámoló javasolta, az európaiaknak ki kell dolgozniuk egy, az Unió külső akcióira érvényes, egységes jogi szabályozási keretet. Ebben mindenekelőtt pontosítani kell a befogadó állam jogrendszere, az EU-or-szágok nemzeti törvénykezése, illetve a nemzetközi szabályozások közötti koordinálás irányelveit. Elengedhetetlenül fontos továbbá a helyi lakosság bevonása: a rendelkezéseket nyilvánosan elérhetővé kell tenni, s a helyiek számára mindenre kiterjedő jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani. Nem utolsó sorban pedig mellőzendő a kettős mérce bármiféle alkalmazása az uniós zászló alatt tevékenykedő erők bevetési szabályainak rögzítésekor: a saját oldal katonáinak biztonságát nem lehet a másik oldal civiljeinek rovására garantálni. A cél mindennemű veszteség minimalizálása, a katonai erő lehető legkisebb mértékű és legcéltobb alkalmazása. Ez a megközelítés a terepen szolgálatot teljesítő katonákat értelemszerűen nagyobb veszélynek teszi ki, mint a lehengerlő erőfölényen alapuló koncepciók – az eskalálódást és bumeránghatást megelőzni hivatott minimális erőalkalmazás logikáját következképp mind a katonákban, mind pedig a közvéleményben folyamatosan tudatosítani kell.

Modell?

A biztonság különböző vetületeire vonatkozó uniós megnyilatkozásokban állandóan visszatérő motívumként szerepel az integráció tapasztalataira való hivatkozás. S távolról sem csupán retorikai fordulatként. Európában ugyanis az elmúlt fél évszázad során lényegében egy fenntartható biztonságmodell kikísérletezése folyt, a Közösség (majd Unió) mindvégig ennek egyfajta laboratóriumaként fejlődött.

Az Unió mint biztonságpolitikai architektúra

Az európai integráció kezdettől fogva mindenekelőtt egy békeprojekt. Miként azt már az alapokat lefektető 1950. május 9-i Schuman-nyilatkozat első mondatai is megállapították: „A világbékét nem lehet megőrizni az őt fenyegető veszélyekkel arányos alkotó erőfeszítések nélkül. A békés viszonyok fenntartásához nélkülözhetetlen a hozzájárulás, melyet egy szervezett és életerős Európa jelenthet a civilizáció számára”. A Szén- és Acélközösségnek köszönhetően „gyorsan és egyszerűen megvalósul az érdekeknek a gazdasági közösség létrejöttéhez elengedhetetlen egyesítése, s elvetjük egy szélesebb és mélyebb közösség csíráját azon országok között, melyeket sokáig véres ellentétek állítottak szembe egymással. Ez az indítvány egy, a béke megőrzéséhez nélkülözhetetlen Európai Föderáció első kézzelfogható alapjait teremti meg”.

Az Európai Unió békeprojekt jellege a napjainkban végzett közvéleménykutatások tanúsága szerint a lakosság számára továbbra is nyilvánvaló és döntő fontosságú. A megkérdezettek az Unión belüli szabad mozgás és az euró után harmadik helyen a békét említik, amikor arra kell válaszolniuk, hogy „személy szerint mit jelent számukra az Európai Unió”. A saját országukat érintő kihívások kapcsán a Huszonötök állampolgárai elsősorban a terrorizmus elleni küzdelem, a védelem és a külpolitika kérdéseiben látják úgy, hogy az EU pozitív szerepet játszik. Mindezt még akkor is így gondolják az uniós állampolgárok, amikor a politikusok túlnyomó többsége leginkább csak az Unió gazdasági előnyeiről és a demokrácia közös értékeiről beszél nekik, s amikor már jó ideje mással sem szembesülhettek, csak az EU-kormányok között a kül-, biztonság- és védelempolitika terén újra és újra előbukkanó megosztottsággal.

Az ötvenes évek elején kidolgozott modell tehát még a jelenlegi politikus-generáció fogyasztékosságai ellenére is működik, s a lakosság számára továbbra is beazonosíthatóan érez-teti a hatását. Maga a modell ugyanis egy egyedülállóan sikeres kísérlet a nemzetközi kap-csolatok harmonikus és erőszakmentes alapokon való megszervezésére. Eredményesen kombinálja az integrációba szervezett együttműködést és a különbözőségek tiszteletben tartását: a korábbi időszakból megőrzi azt, ami a legjobb (a kultúrák, hagyományok és identitások sokfélesége), ám túllép azon, ami a legrosszabb volt (a nacionalizmusok, kölcsönösen kárt okozó kereskedelem-politikák, háborúskodások). Mindehhez a kulcsot elméleti síkon a szuverenitás újraértelmezése, a gyakorlati megvalósítás terén pedig a multilateralizmus szigorú intézményesítése jelenti.

A újradefiniált szuverenitás-felfogás a de iure és a de facto szuverenitás közötti ellentmondáson alapul. Annak felismerésén, hogy a nemzeti szuverenitás korlátlan mozgástérként való értelmezése illúzió csupán. Bizonyos de iure korlátokat kell tehát elfogadni a de facto hatás maximálása érdekében: a tényleges cselekvési és érdek-érvényesítési képesség növelése kizárólag a szuverenitások megosztása útján képzelhető el. Margaret Thatcher (a határozottan nem a nemzetekfeletti Európáért való lelkesedéséről elhíresült brit kormányfő) a Közösségek kapcsán maga fogalmazott úgy, hogy: „A háború utáni világ nyomásai szinte valamennyi nagy nemzetet arra kényszerítették, hogy szuverenitásuk jelentős területeit összevonják, s ezáltal hatékonyabb politikai egységeket hozzanak létre”. A poszt-bipoláris korszakban felgyorsult globalizáció kihívásai közepette minden korábbinál helytállóbb ez a megközelítés. Miként azt az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője fogalmazta: „Tapasztalatunk azt bizonyítja, hogy a megosztott szuverenitás meghatározott szuverenitást jelent. Az európaiaknak a multilaterális megközelítéshez való ragaszkodását nem valamiféle rosszindulatú stratégia vezérli, hanem az empirikus alapú meggyőződés”.

Ám az európaiakat arra tanította történelmük, hogy a szuverenitás-megosztás lényegét képező konszenzusépítés – a párbeszédnek és kompromisszum-keresésnek az erőpolitika fö-lé helyezése – nem az ember és a politika természetes megnyilvánulása. Valami többre van te-hát szükség, mint pusztán a józan ész feltételezése és a korábban kipróbált módszerek. Jean Monnet már 1953-ban figyelmeztetett rá, hogy „a béke nem csak a szerződéseken és elköteleződéseken áll vagy bukik. Elsősorban olyan feltételek megteremtésén múlik, amelyek ha nem is változtatják meg az emberek természetét, de egymás közti viselkedésüket békés irányba terelik. Ez az egyik létfontosságú következménye Európa átalakításának”. A feltételek megteremtéséhez pedig a közös szabályokon és intézményeken keresztül vezet az út. Mint azt szintén Jean Monnet mondta: „Uniókat nem alapozhatjuk kizárólag a jószándékra. A szabályok elengedhetetlenül szükségesek. A tragikus események, amiket átéltünk, s

melyeknek manapság is tanúi vagyunk talán bölcsőbbé tettek minket. Ám az emberi élet véges, s mások lépnek majd a helyünkbe. Amit örökösen hagyhatunk nekik, az nem a személyes tapasztalatunk: ez velünk együtt tűnik majd el. Amit örökösen hagyhatunk nekik, azok az intézmények. Az intézmények tovább élnek, mint az emberek, következképpen – ha jól építjük fel őket – összegyűjthetik és továbbadhatják az egymást követő generációk bölcsességét”.

Az Unió mint biztonságpolitikai precedens

Az integráció alapítói kezdettől globális keretekben gondolkoztak. Az általuk útnak indított modell egyik legfőbb erényeként a konfliktusokon való felülemelkedés európai példájának az egész világrend szempontjából áldásos hatásait említették. S ez a szerep az elmúlt évtizedek során semmit nem veszített aktualitásából. Az Európai Unió ugyanis nem más, mint – Jacques Delors szavaival élve – „a kölcsönös egymásrautaltság kezelésének laboratóriuma”. Márpedig az integráció sikereit látva, s a jelenlegi nemzetközi rendszer fenntarthatóságával kapcsolatos kérdő- és felkiáltójelek szaporodásának fényében ehhez a világ mind több táján fűznek komoly reményeket. Egyre többen osztják Jeremy Rifkin (a Prodi-bizottság mellett tanácsadóként dolgozó, s a globális trendek kiváló ismerőjeként számontartott amerikai szakértő) véleményét, aki szerint: „Több mint kétszáz évvel ezelőtt a fiatal Egyesült Államok hívta fel magára a világ figyelmét a demokráciáról és a boldogság keresésének elidegeníthetetlen jogáról szóló álmával. Ma a világ figyelme inkább az európai álm felé fordul, amely a bevonó megközelítést, a kulturális sokszínűséget, az egyetemes emberi jogokat, az életminőséget, a fenntartható fejlődést és a békés egymás mellett élést hangsúlyozza”.

Külső fellépésekor az Unió természetsszerűleg a saját integrációja során jól bevált megoldások előmozdítására törekszik. Ebben nyilván sokat segít, ám korántsem elegendő a passzív precedensérték. Tudniillik, hogy az EU már pusztán léténél fogva is példaként szolgál a különböző regionális csoportosulások számára (Ázsiától Afrikán keresztül Latin-Ame-ri-káig), s így közvetve hozzájárul az együttműködésre épülő megközelítés térnyeréséhez és a nemzetközi játéktér kiegyensúlyozottabbá tételéhez. Ahhoz azonban, hogy mindezek a pontokon valóban kézzelfogható elmozdulás történjen, Európa részéről aktív szerepvállalásra van szükség. Ez két – egymással szorosán összefüggő – módon valósulhat meg. Egyrészt azáltal, hogy az EU teljes értékű (eszköztárának egészét, ide értve a katonai összetevőt is, önállóan alkalmazni képes és kész) nemzetközi szereplővé válik. Másrészt pedig azzal, hogy külső fellépésében mindvégig a saját integrációja során kikristályosodott biztonságmodell terjesztését tartja következetesen szem előtt. Vagyis a „konkrét szolidaritások” megteremtését, a párbeszédre és együttműködésre alapuló hozzáállás megkérdőjelezhetetlen elsőbbségét, a hosszú távú legitimitást és stabilitást garantáló multilaterális megoldások erősítését. A tény-legesen, intézményesítetten multilaterálisokét, nem pedig az egy központból irányított színjáték-multilateralizmus félrevezető illúzióját, amely csupán még több kettős mérce hely-ze-tet, egyre mélyülő törésvonalakat és mind kiéleződőbb ellenérzéseket gerjeszt. Valódi mul-tilateralizmus azonban csak a jelenleginél kiegyensúlyozottabb nemzetközi erőviszonyok között képzelhető el, amelyben Európa maga is a kiegyensúlyozottságot biztosító hatalmi erőközpontok egyikévé növi ki magát.

Másként fogalmazva: az Uniónak abból kell kiindulnia, hogy az Európán kívüli világ egyelőre még távolról sem az integráción belül létrejött modell alapján működik. Tehát ahhoz, hogy a globális folyamatokra befolyással legyen, s azokat a saját „laboratóriumában” szerzett tapasztalatoknak megfelelően alakítsa, neki is elengedhetetlenül szüksége van autonóm, hitelesítő erőre, aminek köszönhetően a nemzetközi játszmákban egyenrangú félként

nyilvánulhat meg. Az eszköz azonban nem rendelheti maga alá a célt. A közös biztonság- és védelempolitika létrehozása és gyakorlatban való alkalmazása során minden eddiginél jobban kell ügyelni a kifejezetten európai biztonságfelfogás sajátos jegyeinek megőrzésére. Vagyis valamennyi külső szerepvállalást (továbbá az azokhoz szükséges képességek és szabályozások arzenálját) az európai megközelítés hosszú távú logikájába szervesen és következetesen beillesztve kell megtervezni és megvalósítani. Így, és kizárólag így, vihető tovább Jean Monnet prófétikus elképzelése arról, hogy „A Közösség maga csupán egy állomás a holnap világának megszervezése felé”.

II. Az ESDP megvalósításának különböző aspektusai

Mint az a fentiekből kiderül, az európai biztonság- és védelempolitika – legyen szó akár a létrehozását vezérlő logikáról, akár a gyakorlati megvalósításáról – csak az európai biztonságmodell összetett fogalmába beillesztve értelmezhető. Jelen fejezet az ESDP néhány gyakran emlegetett konkrét vetületével foglalkozik. Többségüket általában vagy túl-, vagy pedig alá szokás becsülni. Itt és most a teljesség és részletesség igénye nélkül kerülnek felsorolásra, csupán a vonatkozó dokumentumok és történések kontextusba helyezését, illetve a hangsúlyok és arányok pontosabb érzékelését elősegítendő.

Műveletek

A közös európai zászló alatt végrehajtott műveletek jelentik az uniós biztonság- és védelempolitika leglátványosabb szeletét. Előzetesen természetesen nem árt megjegyezni, hogy a balkáni békefenntartásban például már korábban is az európaiak tették ki a NATO égisze alatt szolgálatot teljesítő csapatok 85 százalékát, ám a transzatlanti viszony dilemmái (a korábban említett „fekete lyuk” jelleg) folytán fel sem merülhetett, hogy a katonák EU-emblémát viseljenek. Nem véletlen, hogy az EU-NATO kapcsolatok évekig húzódnak, végül 2002 decemberében hivatalossá lett politikai rendezését követő hat hónap során az ESDP mintegy megtámaszkodott. Fél év alatt lényegében az európai műveleteknek az elméleti forгатókönyvekben szereplő mindhárom alaptípusa (polgári művelet, katonai akció NATO-eszközökhöz való hozzáféréssel, illetve önállóan) megvalósításra került.

Az eddigi EU-műveletek

2003 januárjában az EU megindította bosznia-hercegovinai rendőri misszióját, amelyben 500 rendőrtiszt – 80 százalékuk uniós tagállamokból érkezett – és 400 főnyi kiegészítő személyzet dolgozik a helyi rendfenntartó képességek kialakításán. A boszniai hatóságokkal 2003 októberében aláírt egyezmény alapján a korábbi ENSZ-művelet helyébe lépő uniós misszió mandátuma 2005 végéig érvényes. 2003 márciusában az Unió első katonai műveletére is sor került. A NATO-eszközökhöz való hozzáférést szabályozó ún. Berlin plusz megegyezés alapján lefolytatott Concordia elnevezésű akció a Macedón Köztársaságban addig – szintén zömében EU-tagállamokból származó katonákkal és európai parancsnokok alatt – tevékenykedő NATO-műveletet váltotta fel. Feladata továbbra is az ohridi ke-ret-meg-állapodás végrehajtásához szükséges stabil és biztonságos körülmények garantálása volt. A 350 fős katonai személyzetet felvonultató művelet mandátuma hat hónapra szólt, ám 2003 decemberétől a Proxima nevet viselő 200 fős EU rendőri misszió lépett a helyébe, az igazságszolgáltatási és rendfenntartó képességek erősítése, a belügyminisztérium reformjának elősegítése, illetve a szervezett bűnözés elleni harc intenzívebbé tétele érdekében. A Concordia mandátumának szeptemberi lejártát követő átmeneti időszakban az EUROFOR biztosította a folyamatos európai jelenlétet a rendőri állomány decemberi helyszínre érkezéséig (az EUROFOR 1996-ban spanyol, portugál, francia és olasz részvétellel létrehozott nem állandó, gyorsan bevethető szárazföldi erő, Firenzében székelő mintegy száz főnyi állandó parancsnoksággal).

A valódi fordulópontot azonban a 2003 júniusában megindított Artemis művelet jelentette. Ez a nem polgári, s nem a NATO-val való együttműködésben végrehajtott akció kiválóan példázta az „önálló uniós katonai művelet” kategóriát, amely ez esetben Európán kívül (nevezetesen a Kongói Demokratikus Köztársaság területén), az ENSZ főtitkár felkérése alapján, s az ún. keretnemzeti konstrukcióban (Párizs központtal) került megvalósításra. Az uniós válságkezelő művelethez a felhatalmazást az ENSZ BT 1484-es határozata, és az EU Tanácsa által 2003. június 5-én elfogadott Közös Akció biztosította. Az 1800 fős katonai személyzetet (köztük a helyszínen a francia katonák mellett mindenekelőtt svéd különleges alakulatokat, brit hírszerzési egységeket és belga orvoscsoporthoz) mozgósító művelet célja a biztonsági feltételek stabilizálása, a humanitárius körülmények javítása, a civil lakosság védelme, illetve a repülőtér biztosítása volt az Ituri régióban található Bunia városában, az ENSZ MONUC missziójának 2003. szeptemberében esedékes, megerősített formában történő visszatéréséig. Az uniós katonai akcióval párhuzamosan az EU a kongói Ituri-régió vonatkozásában egy átfogóbb stratégiát is életbe léptetett. Ez egyrészt a fegyveres csoportok – mindenekelőtt a felfegyverzett gyerekek – leszerelésében és társadalomba való visszaillesztésében történő segédkezést; másrészt egy társadalmi-gazdasági rehabilitációs program kidolgozását, harmadrészt pedig egy etnikailag vegyes rendőri erő kialakítására szánt 200 millió eurónyi EU-segélycsomag azonnali mozgósítását foglalta magában.

A fenti – térben, időben és igénybevételét illetően egyaránt erősen korlátozott – akciókat magában foglaló kezdeti szakaszt a tanulságok levonása, az intézményi struktúrák és feltételek adaptálása követi. 2004 első féléve az ESDP szempontjából amolyan átmeneti időszaknak tekinthető, melyben a korábbi műveletek tapasztalatainak beépítése mellett elsősorban az új uniós szerződés elfogadása, tíz csatlakozó állam felvétele, illetve új ESDP kezdeményezések-akciók körvonalazódása uralta a napirendet. Minden jel arra utal, hogy ezen átmeneti-rákészülési időszakot követően az uniós biztonság- és védelempolitika egy következő műveleti fázisba lép. Ennek első megnyilvánulása a tervek szerint a NATO bosznia-hercegovinai stabilizációs műveletének 2004 végén esedékes átvétele lesz majd: a mintegy 7-8000 fős misszióra a Berlin plusz megállapodás alapján, s továbbra is meglehetősen képlékeny helyi és regionális körülmények között kerül majd sor.

Az uniós műveletek általános jellemzői

Ami az ESDP égisze alatt végrehajtott műveletek földrajzi hatósugarát, felhatalmazási kereteit, valamint a konkrét feladatok jellegét illeti, az uniós dokumentumok rendelkezései a lehető legnagyobb mozgásteret igyekeznek biztosítani. A hivatalos szövegekben sem bármiféle földrajzi megszorítás nem szerepel, sem pedig – mint az már fentebb említésre került – az ENSZ BT jóváhagyásának követelménye nem jelentkezik explicit módon. Ami a feladatok skáláját illeti, az – a közhiedelemmel ellentétben – potenciálisan kezdettől a lehető legszélesebb. Mert bár igaz, hogy a legkisebb közös politikai nevező alapján hagyományosan az ún. petersberg-típusú missziókat szokás az ESDP feladatainak körébe sorolni, ám ez több szempontból is pontosítást érdemel.

Először: a Nyugat-európai Unió 1992-es petersbergi dokumentumában felsorolt, majd az EU 1997-es Amszterdami Szerződésében tételesen átvett „humanitárius és mentési feladatok, békefenntartó missziók és válságkezelésben a harcoló erők által kifejtett feladatok, beleértve a béketeremtést is” már önmagukban is felettébb sokféle műveletet felölelnek. Különösen azzal az 1999. decemberi helsinki csúcstalálkozáson tett megjegyzéssel kiegészítve, mely a felsoroláshoz gondosan hozzáfűzte, hogy „beleértve a legnagyobb igénybevételű jelentő feladatokat is”. Másodsor: a 2003 decemberében elfogadott biztonsági stratégia már jelezte,

a 2004 júniusában elfogadott új uniós szerződés pedig megerősítette, hogy a petersbergi feladatokat tovább kell bővíteni. Az alkotmányos szerződés III-309. cikke szerint: az Unió „polgári és katonai eszközöket vehet igénybe az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban”. Ezek a petersbergi feladatok mellett „magukban foglalják a közös leszerelési műveleteket, a katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket”. Külön hangsúlyozva, hogy „e missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni harchoz, ideértve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is”.

Mindeközben pedig nemigen esik szó a lényegről: nevezetesen, hogy már az 1992-es Maastrichti Szerződés is megnyitotta a kaput valamennyi, „az Unió biztonságát érintő” feladathoz, köztük – az Európai Tanács egyhangú döntése alapján – magához a kollektív védelemhez is. Mint azt az alkotmányos szerződés I-16. cikke is megismétli: „Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet”. Az I-41 cikk (7) bekezdése pedig – az Unió történetében első alkalommal – le is vonja ennek minden konzekvenciáját. Míg a Kon-vent által kidolgozott szövegtervezet csupán egy szűkebb csoporton belül létrejövő együttműködésben vetítette előre a kollektív védelem lehetőségét, addig a Huszonötök által 2004. június 18-án elfogadott dokumentum szerint: „A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást meg-ad-ni ennek az államnak.” Hozzáteve persze, hogy mindez „nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét”, illetve hogy „az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük a NATO keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal”.

A jelenleg még politikai tabunak számító, ám a szerződésekben jogilag már csaknem másfél évtizede jelenlévő lehetőségek kihasználása a mindenkori helyzet és az abban megnyilvánulni kész politikai akarat függvénye lesz. E tekintetben sokatmondó példával szolgál a 2001. szeptember 11-ét követően általános mozgósító jelszóvá előlépett – következképpen a transzatlanti viszonytal kapcsolatos érzékenységeket áthidalni képes – terrorizmus el-le-ni küzdelem. A 2003. júniusi sevillai Európai Tanács az ESDP feladatai közé sorolta a terrorizmus elleni harc bizonyos aspektusait, s így mintegy rést ütött a petersbergi missziók ko-rábban áthatolhatatlannak beállított falán. Az alkotmányos szerződésben szereplő feladattö-vülés, valamint a I-43. cikkben megfogalmazott ún. szolidaritási záradék pedig végképp az EU-n belülre „csempészett” egy korábban foggal-körömmel az Unió hatósugarán kívül tar-tani próbált területet. Olyannyira, hogy jelenleg már a tagállamok katonai képességeinek lel-tárba vétele folyik és uniós szintű szimulációs gyakorlatok zajlanak a különböző polgári vé-delmi feladatok és CBRN (vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris) veszélyhelyzetek ese-tén közösen életbe léptetendő intézkedések hatékonyságát növelendő.

A műveletekhez kapcsolódó megjegyzések

Végezetül érdemes néhány záró megállapítást tenni az ESDP alá tartozó műveletek jellegét és jelentőségét illetően. Mindenekelőtt feltétlenül le kell szögezni azt a napjainkra már a leg-vonakodóbbak számára is nyilvánvaló tény, miszerint a NATO és az EU katonai-vé-del-mi feladatainak köre immár világosan egybeesik, a két szervezet ebből a szempontból vitathatatlanul konkurens egymásnak (csupán ebből a szempontból, hiszen az EU számára a

ka-to-nai összetevő csak egy apró, újonnan hozzáadott szelet az uniós kompetenciák összehasonlíthatatlanul szélesebb és sokrétűbb tevékenységeinek skáláján).

A kollektív védelem céljából létrejött NATO a poszt-bipoláris időszakban saját létjogosultságát megőrizni próbálván kiterjesztette hatáskörét a szövetségesek területén kívüli, válságkezelő feladatokra. Eközben éppen csak alapjellegét veszítette el: mindinkább egyfajta szerszámosládává válik, amiben az egységes cselekvés (legyen szó akár a koszovóihoz hasonló válságkezelő akciókról, akár a szeptember 11. után életbe léptetett 5. cikkely alkalmazhatóságáról, akár az amerikai Szenátus által élesen kritizált konszenzuselvről) egyre erősebben megkérdőjeleződik. Ezalatt az Európai Unió belüli „sorsközösség” kiépítése a több mint fél évszázadnyi fokozatos integráció során eljutott előbb a kül- és biztonságpolitika területéhez, majd az azt alátámasztani hivatott válságkezelő funkciók bevonásához, végeze-tül pedig immár a kollektív védelem szerződésbe foglalásához is. Miként az korábban már az Egyesült Államok és Európa közötti együttműködés kapcsán is szóba került, a transz-atlan-ti együttműködés természetesen kívánatos, mindaddig, amíg két autonóm, egyenrangú, a közös fellépésben a saját prioritásai és megközelítése alapján résztvevő partner között kerül rá sor. Ilyen értelemben a NATO nem maradna feladat nélkül az uniós kül-, biztonság és védelempolitikai dimenzió kiteljesedése után sem, lévén hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete foglalja intézményesített keretbe az óceán két partja közötti biztonsági együttműködést. A külső katonai műveletek terén tehát lényegében az Egyesült Államok részvételeli hajlandóságán múlik majd, hogy vajon éppen a NATO vagy az EU zászlaja alatt hajtják-e végre azokat.

Az EU-tagállamok biztonságfelfogása, ambíciói és képességei alapján az ESDP számára leginkább valószínűsített békefenntartó-béketeremtő missziók vonatkozásában gyakor-ta hallani a lekicsinylőnek szánt „alacsony intenzitású” megjelölést. Ez a fajta szemlélet az afganisztáni és iraki tanulságok fényében gyors átalakuláson megy keresztül. Miközben ugyanis a Pentagon erejét megfeszítve igyekszik túllépni saját – a háború tartós megnyerése helyett a csatákban szerzett lehengerlő győzelemre összpontosító – megközelítésén, Európában roppant nehezen tartható a sorozatosan kontraproduktív, önmagában egész régiók destabilizálásával fenyegető amerikai hozzáállás „referenciaként” való bemutatása. Hirtelen felértékelődtek az európai szemlélethez és tapasztalatokhoz hagyományosan közelebb álló stabi-lizációs feladatok, egyúttal újragondolásra került mind az amerikai katonai „mindenhatóság” felmagasztalása, mind pedig a komplexebb európai magatartás tehetetlenségként való megbélyeg-zése.

Utoljára, de egyáltalán nem utolsó sorban arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy az ESDP égisze alatt végrehajtott műveletek – bármelyik forgatókönyv alapján kerüljenek is megvalósításra (Berlin plusz, keretnemzeti, polgári-rendőri) – a legbiztosabb utat jelentik az EU-tagállamok közös biztonságfelfogásának tudatosulásához, az eszköztárbeli fogyatékoságok beazonosításához és kollektív orvoslásához. Idővel pedig a belőlük levont tanulságok vezetnek majd el a közös „európai hadviselési mód” – egy integrált polgári-katonai koncepció – kikristályosodásához. Feltéve természetesen, hogy közben az uniós intézményi struktúrákat, a katonai képességeket és azok ipari-technológiai hátterét szintén a közös tapasztalatoknak és biztonságmodellnek megfelelően hagyják alakulni az EU-tagállamok. S nem rendelik alá mesterségesen egy Európától idegen szemléletnek, illetve a kontinensen kívüli stratégiai-gazdasági prioritásoknak.

Intézményi struktúra

Az ESDP létrehozásának kezdeti, legképlékenyebb fázisában számtalan kritika érte az EU in-tézményépítő buzgólkodását. A „képessegek, képességek, képességek” varázsszóformula a szakmai konferenciákon résztvevő angolszász előadók PowerPoint arzenáljának fénypontja-ként került bemutatásra, mindannyiszor az Unió bürokratikus-intézményépítő rögeszméjéről szóló szellemes élcelődésekkel fűszerezve. Hivatalos forrásokból ugyanez a nézet szinte he-tente látott nyilvánosságot, hol fenyegetőzések, hol komoly aggályok, hol pedig baráti jó tanácsok formájában. Mindezek alig titkolt célja természetesen az EU biztonság- és védelempolitikai dimenziójának csonkán tartása, a specifikus és működőképes politikai-döntés-hozatali mechanizmusoktól való megfosztása, a kialakuló ESDP de facto NATO-ellenőrzés alatt tartása volt.

A kitartó aknamunka ellenére az uniós biztonság- és védelempolitika intézményi struktúrája nagyvonalaiiban már 2000-2001 folyamán a helyére került, azóta pedig – részben a műveletek tanulságainak fényében, részben pedig a politikai lendületvételek és befékezések ütemét követve – folyamatos kiigazításokon megy keresztül. Tekintettel arra, hogy számos kulcsfontosságú kérdésben (így például az alkotmányos szerződés újításai, a műveleti tervezés és a finanszírozás mikéntje, a közös hírszerzési kapacitások kialakítása, a hadiipari-beszerzési együttműködés intézményesítése terén) továbbra is átmeneti állapot uralkodik, itt és most csupán a jelen helyzet legmeghatározóbb elemeinek és legfontosabb változóinak fel-sorolására szorítkozunk.

Az ESDP intézménystruktúrájának magvát a politikai irányítást ellátó Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC, Political and Security Committee, avagy francia rövidítés alapján COPS); az eredetileg kizárólag stratégiai, azóta részben műveleti tervezéssel is megbízott EU Katonai Törzs (EUMS, Military Staff), és a két testület közötti közvetítő funkciót betöltő EU Katonai Bizottság (EUMC, Military Committee) alkotja. A PSC-EUMC-EUMS hármas tevékenységét több munkacsoport is segíti: nevezetesen a Politikai-Katonai Csoport (PMG, Political Military Group), a Katonai Bizottság Munkacsoport (EUMCWG, Military Committee Working Group), a Válságkezelés Polgári Aspektusainak Bizottsága (CIVCOM, Committee for the Civilian Aspects of Crisis Management), illetve a Fő Célkitűzés Munkacsoport (HTF, Headline Goal Task Force). A kül- és biztonságpolitikai főképviselő által vezetett Tanácsi Titkárságba integrált politikai-katonai szervek a Politikai Tervezési Egység (Policy Planning Unit) és a Helyzetértékelő Központ (SITCEN, Situation Center). A Nyugat-európai Unió válságkezelő funkcióinak során az EU-hoz került, s 2002. január 1-től működésbe lépett a párizsi székhelyű EU Biztonsági Tanulmányok Intézete, illetve a torrejoni Műholdközpont. A Tanács 2004. július 12-i határozatában létrehozta az Európai Védelmi Ügynökséget, melynek igazgató testülete a kül- és biztonságpolitikai főképviselő elnöke alatt a tagállamok védelmi minisztereiből és a Bizottság képviselőjéből áll. Az Ügynökség a Tanács hatásköre alá tartozik és az általa megszabott irányvonalak alapján működik, nevezetesen a képességfejlesztés, kutatás-fejlesztés, fegyverzetbeszerzés, illetve ipari-piaci ügyek területén.

Az intézményi kérdésekben valószínűsíthető tendenciák és kritikus pontok kapcsán ezúttal mindössze néhány észrevétel kerül említésre. Mindenekelőtt az új (alkotmányos) uniós szerződésben megnyilvánuló törekvés az EU külső fellépésének egységesítésére. A „pilléres” struktúra megszüntetése és a külkapcsolatok valamennyi vetületének egy fejezet alá rendelése természetesen inkább csupán a szándékot tükrözi, semmint hogy valódi koherenciát biztosítana a továbbra is gyökeresen eltérő logikák és játékszabályok alapján működő cselekvési területek között. Tényleges előrelépést jelent viszont az egyik oldalon a Tanács főtákarát és CFSP főképviselőt, a másikon a külkapcsolatokért felelős biztost egyesítő

külgügyminiszteri poszt és az őt támogató külkapcsolati szolgálat létrehozása. ESDP vonatkozásban a kérdés nyilvánvalóan az, hogy vajon az új „kül-ügy-miniszteri kabinetbe” idővel betagozódhat-e a Katonai Bizottság, a Katonai Törzs, a CIVCOM és a Bizottság Konfliktus-megelőző és Válságkezelő Egysége (CPCMU, Conflict Prevention and Crisis Management Unit) egyaránt, hogy ily módon egységesülve egy új, maximális hatékonyságú polgári-katonai tervezési részleget képezzenek. Mindenesetre feltétlenül figyelmet érdemel az az immár jól beazonosítható tendencia, miszerint az ESDP műveleti fázisának megindítása óta a Tanács titkársága a gyakorlatban mind megkerülhetlenebbé válik. A kormányközi politikai-katonai struktúrák mellett egyre határozottabban jelentkezik tehát egy nemzetközi adminisztratív szereplő, amely kettős (bizottsági-tanácsi) kötődésénél fogva, illetve személyi állományának és kompetenciáinak szélesedése következtében komoly potenciálokkal rendelkezik.

Egyetlen gondolat erejéig e helyen is érdemes felidézni a sok vihart kavaró műveleti tervezés kérdését. Az EU Katonai Törzs eredeti mandátumát és állományát tekintve tudvalevőleg csupán stratégiai tervezéssel foglalkozott, műveleti aspektusokkal nem. Ez lényegében azt eredményezte, hogy bármely művelet végrehajtásához vagy a NATO, vagy pedig valamely EU-tagállam tervezési képességeit kell igénybe venni, attól függően hogy az adott akcióra Berlin plusz vagy keretnemzeti feltételek között kerül-e sor. A Katonai Törzs csonkossága tehát értelemszerűen a „mielőbb orvosolandó” kategóriába tartozó fogyatékoságot jelentett, megoldását azonban komoly politikai ellentétek hátráltatták. Hosszas tárgyalások és fáradhatatlan kompromisszum-keresések után végül sikerült egy mindenki számára elfogadható, kettős megegyezésre jutni. 2003 decemberében az EU-országok úgy döntöttek, hogy az Unió egy csekély létszámú műveleti tervezési egységet rendel a SHAPE-hez (a NATO Mons melletti tervezési parancsnokságára), nevezetesen a Berlin plusz típusú EU-NATO együttműködésben végrehajtandó műveletek zökkenőmentesebbé tételének céljával. Egyúttal az EU brüsszeli Katonai Törzsét megerősítik egy kb. harmincfős, műveleti tervezéssel foglalkozó állománnyal, amely a katonai és polgári műveletek tervezésekor hivatott segédkezni.

Végezetül az intézményi konfiguráció jövőbeni alakulása kapcsán feltétlenül említést érdemel a rugalmasság (vagyis a szűkebb országcsoportban megvalósuló szorosabb együttműködés) kérdése. Sokáig az a paradox helyzet uralkodott, hogy bár a tagállamok eltérő törekvéseinek és elképzeléseinek fényében mindenki számára magától értetődően a védelempolitika jelentette a rugalmasság alkalmazásának par excellence területét, mégis ezt vonták ki legkövetkezetesebben az egyébként szüntelenül mind nagyobb teret hódító „differenciálódás” alól. A tehetetlenségre ítélő, immár huszonötös kakofónia következtetéseit levonva az új uniós szerződés szinte tobzódik az ESDP-vonatkozású rugalmassági formulákban (legyen szó akár a védelmi beszerzések koordinálásáról, akár a műveletek végrehajtásáról, akár a képességek-ambíciók alapján szerveződő, az új szerződés III-312. cikkében részletezett strukturális együttműködésről). Mindezek gyakorlati jelentőségét illetően elengedhetetlen néhány megjegyzés. Amikor a politikai akarat megérett a szorosabb együttműködésre, akkor azt az erre vállalkozó EU-országok az uniós szerződés keretein kívül eddig is megvalósították (példának okáért a közös fegyverzet-gyártási és beszerzési projekteken, vagy a tervüzeni négyes – Belgium, Franciaország, Luxemburg és Németország 2003. április 29-i találkozásán elfogadott – nyilatkozatában). Az EU hatósugarába vonás tehát mindennek előtt azt szolgálja, hogy az ilyen típusú kezdeményezések közös keretbe illesztve, a többiek számára utat mutatva, amolyan „húzóerő” jelleggel mehessenek végbe. Számolni kell ugyanakkor azzal is, hogy olyan területeken, ahol a közös – huszonötös – fellépést politikai ellentétek akadályozzák, az EU-szerződés rendelkezései sem hoznak megoldást. Nehéz ugyanis

elképzelné miért és miként hagynák jóvá egyes EU-tagállamok az ő ambícióikkal és meggyőződésükkel szögesen ellentétes célkitűzések jegyében fogant „szorosabb együttműködések” indítását. Ettől függetlenül, a rugalmassági elv bevezetése a védelempolitika területén egyrészt komoly előrelépések számára nyit utat azon kérdésekben, ahol a tagállamok között nem áll fenn politikai vízió- és érdekütközés. Másrészt még a kényesebb pontokon is jelentős nyomásgyakorlási lehetőséget biztosít a „gyorsabban és messzebbre” haladni szándékozó országok számára, lévén hogy terveiket nem eleve „kiközösített” pozícióból kell pre-zentálniuk.

Az európai védelempolitika jövője szempontjából azonban kétségtelenül a „Három nagy” – Franciaország, Nagy-Britannia és Németország – együttműködése a meghatározó. Az ESDP terén eddig bevált séma, miszerint a Tizenötös körben történő megegyezéseket elő-zetesen mindig egy francia-brit és egy francia-német csúcstalálkozó vezette fel, napjainkra szinte „hivatalossá” vált azáltal, hogy az immár huszonötös tárgyalások számára hármás Ber-lin-Párizs-London különtalálkozók készítik elő a terepet. A „nagyok direktóriumának” bí-rálói csupán a lényegre felejtik el: az említett három ország képviseli Európában a fegyverzetek beszerzésére fordított kiadások, a katonai kutatások és a hadiipari kapacitások háromnegyedét; ők rendelkeznek az Unió területén kívül is bevethető csapatok és képességek javarészával; s ők azok, akik határozottan kiállnak a katonai műveletek teljes spektrumának le-fedésére alkalmas szárazföldi, haditengerészeti és légi erejük fenntartása mellett. Ráadásul politikai értelemben olyan ellentétes tendenciákat képviselnek (leegyszerűsítve: a britek atlantizmusa, a franciák autonóm Európa-nagyhatalom koncepciója, illetve a németeknek az erőalkalmazással szembeni vonakodása), hogy a trió kompromisszumai jó eséllyel pályázhat-nak valamennyi EU-tagállam jóváhagyására. Mindazonáltal egyetlen pillanatra sem lehet fi-gyelmen kívül hagyni, hogy Európa stratégiai-politikai-ipari-technológiai önállósága sem-milyen körülmények között nem rendelhető alá rövid távon kényelmesebbnek ígérkező meg-fontolásoknak. A pragmatikus hozzáállás és a lehető legszélesebb konszenzuskeresés te-hát egészen addig a pontig kívánatos, amíg az nem az egész építmény alapjait veszélyezteti. Ha azonban lényegi ellentmondások kerülnek a felszínre, akkor természetesen a teljes értékű, autonóm Európa célkitűzése kell, hogy elsőbbséget élvezzen. A tapasztalatok egyébként is azt mutatják, hogy ilyen esetekben az ellenkezés mindig csak átmeneti: a tervüzenő négyesfogat eretnekként meg-bélyegzett kezdeményezései zömükben már egy évvel később az új uniós szerződésbe foglaltattak, s a huszonötös körben megfogalmazott, illetve megvalósított tervek és acquis-k részét képezik.

Katonai képességek

Az intézménystruktúra vázának kiépítését követően a figyelem fókuszába immár mindenki számára egyöntetűen a képességek kérdése került. Az európai önállóság hívei azért kezdték erőteljesebben hangsúlyozni, mivel az intézményi alapok rögzítése után az autonóm cselekvés hatékonyságát leginkább az európai elképzeléseknek megfelelő, lehetőleg a belső – huszonöt-rendbeli – duplikációkat tompító, s összehangolt beszerzés-politikával kísért képesség-fejlesztésen keresztül lehet biztosítani. A korábban az intézményépítést megtorpedózni kí-sérlők pedig azért folytatták – ha lehet, az addiginál is vehemensebben – az európai képessé-gek lekicsinylését és követeltek azonnali lépéseket, mert az első fázisban elszenvedett relatív vereségüket követően immár elsősorban ezen a téren próbálkozhatnak az európai eman-cipációs törekvések aláaknázásával. Azáltal ugyanis, hogy az amerikai képességeket je-lölik meg referenciaként (s az amerikai fejlesztési projekteket igyekeznek vonzóvá tenni a szövetségesek számára) két legyet ütnek egy csapásra. Egyszerre érik el, hogy az európai biz-tonságfelfogás és a rendelkezésre álló képességek előbb-utóbb ne legyenek szinkronban egymással, továbbá hogy szétforgácsolódjon és elsorvadjon a szinkront

eredetileg biztosítani hivatott (az európai elképzeléseknek megfelelő eszközöket gyártó, s azok felhasználási autonómiáját garantáló) hadiipari és technológiai háttér.

Mindez természetesen korántsem jelenti azt, hogy az Unió katonai képességeinek terén ne volna témérdek tennivaló. Jelenleg ugyanis Európa még a saját ambícióihoz viszonyítva is komoly eszköztárbeli hiányosságokkal küszködik, s e helyzet orvoslását – politikai egység híján – nem megfelelően hatékony úton próbálja elérni.

Gyakorta szokás felhívni a figyelmet arra, hogy az Egyesült Államok több mint kétszer akkora összeget szentel védelmi kiadásainak, mint az Európai Unió 25 tagállama együtt-véve. Ez valójában a legcsekélyebb mértékben sem jelent problémát, lévén hogy Európa-nak egészen mások a stratégiai ambíciói és prioritásai, mint Atlanti-óceánon túli szövetségeseinek. Az Unió egyébként, minden fogyatékosága ellenére, a védelmi célokra szánt össze-sen 180 milliárd euróval így is második helyen szerepel. Tény azonban, hogy az Egyesült Államok 650 000 fős szárazföldi erőiből 400 000 főt képes a világ bármely pontján mozgósítani, míg Európa esetében az arány 85 000 az 1,2 millióból. S bár az európai elképze-lések fényében a cél nyilván nem az amerikaival azonos méretű katonai erő külföldre tele-pí-tése, az első számú strukturális probléma mégis az európai fegyveres erők létszáma és a mű-veleti képességük közötti diszkrepancia. Ez ugyanis egyúttal (a fenntartási költségek do-mi-nanciájából kifolyólag) erősen behatárolja a kutatás-fejlesztésre, új fegyverzetek beszerzé-sére és kiképzésre fordítható összegek nagyságát is. Szinte valamennyi elemző egyetért te-hát abban, hogy Európa számára a megoldást nem a védelmi büdzsék növelésében, hanem radikális létszámcsökkentésben, a mozgósítható alakulatok arányának jelentős emelésében, valamint a beszerzéspolitikák összehangolásában, az országok szakosodásában, a képességek és kutatás-fejlesztési kapacitások összevonásában kellene keresni. Ez a már megin-dult tendencia minden valószínűség szerint elsősorban a tagállamok pénzügyminisztériumainak támogatására számíthat majd, lévén hogy a ráfordítás-hozadék ráció javítását valamennyi országban ott szorgalmazzák legvehemensebben. Az természetesen egy egészen más kérdés, hogy a gazdasági racionalitást minden esetben össze kell hangolni a stratégiai autonómia igényével. Tehát valóban kollektív képességek kialakítására csak azon tagállamok között kerülhet majd idővel sor, melyek politikai-stratégiai értelemben (különösen ami Európa teljesértékű, független nemzetközi szereplővé alakítását illeti) azonos nézeteket val-la-nak. De legalábbis összeegyeztethetőket.

Jelenleg az európai katonai képességek fejlesztése uniós keretek között az 1999 decemberében meghatározott Helsinki Fő Célkitűzés (Helsinki Headline Goal), illetve annak 2004 májusában aktualizált változata a 2010-es Fő Célkitűzés (Headline Goal 2010) alapján fo-lyik. Ezek lényege, hogy az EU gyorsan (rövid időn belül mozgósítható erővel), a távolban (megfelelő szállító kapacitásokkal), a szükséges időtartamon át (elegendő fenntarthatósági, rotációs és támogató elemekkel), és egymással interoperábilisan működő alakulatok út-ján legyen képes cselekedni. Ennek érdekében a tagállamok 2001 decemberében elindították a hiányosságok orvoslására konkrét megoldásokat és határidőket kijelölő Európai Képességek Akcióterv (ECAP, European capabilities Action Plan) projektet, melynek funkcióit idővel alighanem a 2004 júliusában létesített Európai Védelmi Ügynökség olvasztja majd magába.

A képességfejlesztés során a korábban említett szempontokon túl, illetve azokhoz kötő-dően (ti. az európai megközelítési mód támpontként kezelése, az összevonások-sza-ko-so-dá-sok szorgalmazása, a stratégiai-műveleti autonómia megőrzése és az önálló ipari-tech-no-ló-giai háttér biztosítása) külön hangsúlyt kell helyezni néhány sajátos megfontolásra. Neveze-tesen:

az európai hozzáállásnak megfelelően integrált polgári-katonai struktúrában kell gondolkodni, amely mindenekelőtt az emberi tényezőre (mint azt a fentebb idézett Európai Humán Biztonsági Doktrína fogalmazta: az „intelligens személyi állományra”) hagyatkozik, az eszköztár csupán ennek maximálására szolgál. Ez utóbbin belül két iránynak kell kiemelt figyelmet szentelni: a döntési-cselekvési önállóság, illetve a közös (vagy idővel azzá váló) infrastruktúrák megalapozásának. Következésképpen a hírszerzési és telekommunikációs műholdak, a telepíthető irányítási-vezetési rendszerek, valamint a szállító és légi utántöltő kapacitások élveznek egyértelmű prioritást. Mindezen eszköztárbeli elemeknél semmivel nem szabad azonban kevesebb jelentőséget tulajdonítani a közös képzési struktúrák létrehozásának; az Unión belül rendszeresen lebonyolítandó gyakorlatoknak; a már létező európai többnemzetiségű alakulatoknak (mint az Eurocorps, az Eufor és az Eumarfor); mindenekelőtt pedig a parancsnoki állomány, a csapatok és a stratégiai kultúrák összehangolása szempontjából egyaránt kulcsfontosságú közös műveleteknek.

Ipari-technológiai alapok

A hadiipari összetevőről szólva nem lehet egyetlen gondolat erejéig nem kitérni arra a „körbe-zárul” jelenségre, ami ezen az egyetlen aspektuson keresztül lényegében az integráció egész fejlődési logikáját visszatükrözi. Amikor ugyanis a Szén- és Acélközösség képében az alapító atyák útnak indították az európai projektet, egyáltalán nem véletlenül összpontosították figyelmüket a korszak stratégiai szempontból kulcsfontosságú ágazataira. A szén- és acéltermelés közös, nemzetek feletti hatóság alá rendelésével remélték elejét venni minden későbbi konfliktusnak a résztvevő államok között, s megteremteni a „majdani föderáció” kéz-zelfogható alapjait. Az azonban igen hamar kiderült, hogy a bipoláris kényszerek közepette elképzelhetetlen, az integráció e kezdeti stádiumában pedig mindenképpen korai lett volna a katonai-védelmi döntéseket vezérlő politikák európai szintű egyesítése. Monnet és társai ekkor úgy döntöttek, hogy céljukat amolyan kötelező kitéréssel, a közös piac kiszélesítésével, a gazdasági integráció elmélyítésével fogják elérni. Paradox módon tehát az „egyre szorosabb uniót” előrevetítő 1957-es Római Szerződés óta az akkori 223. (jelenlegi 296.) cikkben foglaltak alapján éppen a hadiipart érintő területek képeznek kivételt a gazdasági integráció szabályai alól. Napjainkban viszont, amikor – az alapítók által bölcsen megtervezett, lépcsőzetes folyamat egyik utolsó állomásaként – a biztonság- és védelempolitikai kérdések is az Unió hatósugarában találják magukat, éppen ez az integráció legelején a fókuszban szereplő terület kerül ismét reflektorfénybe.

Az elmúlt évtized során felgyorsuló, az „európaizálás” irányába mutató folyamatok ellenére az új (alkotmányos) szerződés III-436 cikkének 1/b bekezdése változatlan formában fenntartja a hadiipari szféra kivételezett helyzetét: „a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, a fegyverek, lőszer és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket”. Márpedig a számtalan kezdeményezés, a vállalategyesítések, a tagállamok közötti koordinálás és az újonnan létrehozott – szintén kormányközi – Európai Védelmi Ügynökség tetszetős formuláitól elvonatkoztatva valójában ennek a rendelkezésnek a sorsa tükrözi legbiztosabban, hogy az uniós országok hadiipari téren mikor lépik majd át a retorika és a tényleges cselekvés közötti határt.

A fegyverzet terén megvalósuló együttműködés Európában viszonylag hosszú múltra tekinthet vissza: némely európai országok már a hatvanas években útnak indították az első közös programokat. Kooperációik azonban mindvégig a nemzeti érdekek és prioritások talaján folytak. Amennyiben bizonyos országok egy-egy konkrét projekt kapcsán közös nevezőre jutottak, az inkább a kényszer (a költségvetési, ipari, technológiai korlátok

felismerésének) eredménye volt, semmint a nemzetállami kereteken való túl-lépést célzó politikai elhatározás gyümölcse. Következésképpen napjainkra egy meglehetősen felemás helyzet alakult ki. Először is: a 296. cikk hagyományosan nagyvonalú értelmezése folytán a tagállamok féltékenyen őrizhetik előjogaikat a hadiipar területén, függetlenül attól, hogy többnyire gazdasági-foglalkoztatási, nem pedig a szövegben szereplő nemzet-biztonsági okok motiválják a közös piac szabályai alóli kivételezettséghez folyamodást. A nemzetek feletti dimenzióból való távoltartás mindeközben széttöredezett piachoz, felesleges duplikációk sorához, elégtelen kutatási-fejlesztési ráfordításhoz, az egységes szabályozás kiáltó hiányához, továbbá a globális szintű versenyképesség csökkenéséhez vezetett. Másodszor: mialatt a tagállamok minden erejükkel igyekeztek a fegyverzeti kérdéseket a közösségi politikák hatáskörén kívül tartani, egyúttal a második pillérben útnak indított, kormányközi alapon működő kül-, biztonság és védelempolitika keretei közé is vonakodtak beemelni a hadiipari-technológiai kérdéseket. Összefoglalva azt mondhatjuk tehát, hogy ott, ahol egységes szemlélet és közös forráslehetőségek vannak, hiányzik a kompetencia; ahol pedig kompetencia van, ott sem egységes szemlélet, sem pedig kollektív forráslehetőség nem létezik.

Mindazonáltal a kilencvenes évek második felétől kezdve – részben ipari-technológiai, részben költségvetési, részben pedig az ESDP meghirdetésével párhuzamos politikai kényszereknek köszönhetően – kétségtelenül egyre gyorsuló mozgásban van ez a terület. Itt és most természetesen az ehhez kapcsolódó, sokrétű és változó geometriájú kezdeményezéseknek még csak a vázlatos áttekintésére sem vállalkozhatunk. Mindössze a tendenciát érzékelte-ndő említjük az uniós kereteken kívüli olyan kezdeményezéseket, mint például az 1992-ben létrejött, tizenkilenc országot tömörítő Nyugat-európai Fegyverzeti Csoport (WEAG, Western European Armament Group), majd az abból 1996-ban kinövő Nyugat-európai Fegyverzeti Szervezet (WEAO, Western European Armament Organisation), az 1996-ban ere-detileg négy tagállam – Franciaország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország – által alapított, 2001-től jogi személyként működő Egyesített Fegyverzeti Együttműködési Szervezet (OCCAR, Organisation for Joint Armaments Cooperation), vagy az 1998-ban a hat legnagyobb fegyvergyártó EU-tagállam – a fenti négy mellett még Spanyolország és Svéd-or--szág – által aláírt, 2000-ben pedig egy keretmegállapodással tovább erősített Szándéknyilat-kozat (LoI, Letter of Intent).

Ami az Európai Unión belüli előrelépéseket illeti, ezek szinte mindegyikére azért kerülhetett sor, mert a fegyverzeti kérdések a szigorúan kormányközi dimenzióba tartozó védelempolitika, illetve a nemzetek feletti hatáskörben kezelt ipari, közös piaci és versenyügyi politikák metszéspontján találhatók. Ennek megfelelően a kilencvenes évek során tudatosuló költségvetési és ipari-technológiai nyomásra építve a Bizottság (a precedensértékű ítéleteket hozó Európai Bíróság segédkezésével) folyamatosan próbálkozhat kisebb-nagyobb fogást találni a nemzetállami privilégiumok páncéltánán. Ezt tette már az 1996-1997-ben kidolgozott javas-la-taiban is, melyek azonban a Tanács elé jutva rendre süllyesztőbe kerültek. A 2003 márciusában nyilvánosságra hozott legújabb bizottsági tervezet a korábbiakhoz hasonlóan azt a törekvést tükrözi, miszerint a civil szférában játszott szerepére és ott szerzett tapasztalataira, továbbá a hadiipari szektorban gyakori kettős felhasználhatóság helyzetére alapozva a Bizottság a fegyverzetpolitika és a védelmi kutatás-fejlesztés terén is kulcsszerepet kíván játszani. Ettől természetesen még roppant távol áll – mint azt az új uniós szerződésben szó szerint megismételt kivételességi rendelkezés is példázza –, mindazonáltal jól láthatóan igyekszik minden elképzelhető rést kihasználni. Jelenleg is lázasan folyik a munka: a közös piaccal foglalkozó főigazgatóságon a katonai felszerelések beszerzéséről készítenek Zöld Könyvet, a vállalati ügyekkel foglalkozó kollegáik pedig a hadiipari cégek

„monitoring” alá vetését kezdték meg. A közeljövőben javaslatok várhatók a közösségen belüli transzfer szabályozását, valamint a védelmi beszerzésekre vonatkozó egységes normarendszer kialakítását illetően. A jövő szempontjából kiemelt figyelmet érdemel még a Bizottság által elindított Európai Biztonsági Kutatási Program (ESRP, European Security Research Program), melynek 2004-2006-os előkészítő szakaszára 65 millió eurót szán a brüsszeli testület.

A tagállami vonakodások dacára időközben azért a Tanács vonalán is születtek kezde-ményezések: az 1994-ben kialakított, a kettős felhasználású exportot ellenőrző mechanizmus, az 1995-ben létrehozott Fegyverzetpolitikai Munkacsoport (POLARM, Ad Hoc European Armaments Policy Group), az 1998-ban elfogadott „magatartási kódex” a hagyományos fegyverek exportja kapcsán, illetve az ESDP égisze alá tartozó, fentebb tárgyalt Európai Képességek Akcióterv (ECAP). Mindenekelőtt pedig a 2004 nyarán felállított (a Bizottságnak már a kilencvenes évekbeli javaslataiban is vissza-visszatérő elemként szereplő) Európai Védelmi Ügynökséget érdemes említeni, amely logikusan egyfajta fegyverzetpolitikai „elosztóközponttá” – koordináló, ellenőrző, optimalizáló in-tézménnyé – kellene hogy kinője magát. Elméletileg itt kerülhetne ugyanis idővel egy tető alá szinte valamennyi vonatkozó politika és kezdeményezés. Ahhoz azonban, hogy ez hatékonyan működjön, a katonai beszerések egész folyamatában – a szükségletek beazonosításától és harmonizálásától kezdve, a közös gyártási projekteken és a kutatás-fejlesztésen át a beszerzés koordinálásáig és a kollektív tervezésbe való beillesztéséig – a jelenleginél jóval határozottabb és szabályozottabb kooperációra van szükség. E tekintetben a hadiipari közös piac létrehozása és a védelempolitikai önállósághoz nélkülözhetetlen ipari-technológiai hát-tér fenntartása sine qua non feltétel. Ez jelenti ugyanis a materiális alapot Európa teljes értékű nemzetközi szereplővé alakulása, az ESDP-t útnak indító kölni nyilatkozatban megfogalmazott döntéshozatali-műveleti autonómia, illetve az uniós szerződésekben általános célkitűzésként említett európai függetlenség számára egyaránt.

(Vincze Hajnalka, Az európai biztonság- és védelempolitika néhány elméleti-gyakorlati vetülete, Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai, 2. kötet, (szerk. Póti-Tálas-Vincze) SVKK-Chartapress, 2005, 77 016 karakter)